



VOCES

SOCIEDAD CIVIL Y LOS RECURSOS
NATURALES: MODELOS INNOVADORES
PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Fundación Directorio Legislativo

Voces : sociedad civil y los recursos naturales : modelos innovadores para el desarrollo sustentable / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación Directorio Legislativo, 2023.

110 p. ; 21 x 29,7 cm.

ISBN 978-987-82854-1-2

1. Sociedad Civil. 2. Minería. 3. Petróleo. I. Título.

CDD 306.23



VOCES SOCIEDAD CIVIL Y LOS RECURSOS NATURALES: MODELOS INNOVADORES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de las instituciones: Fundación Directorio Legislativo (FDL), Fundación Cambio Democrático (FCD) y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM); y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Esta obra es de distribución gratuita. Se prohíbe su venta.

INICIATIVA EN CONJUNTO DE



Esta iniciativa es financiada por la **Unión Europea**



Diseño y diagramación

Abrapalabra editorial

Ivanova Hidalgo y Helena Maso

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Objetivo	7
Prólogo	11
Presentación	13

BLOQUE A

MARCO POLÍTICO Y LEGAL EN EL QUE NOS SITUAMOS.....15

MÓDULO 1. Ordenamiento político argentino.....19

La Constitución Argentina	19
¿Qué es una Constitución?	19
Forma de gobierno según la Constitución Argentina.....	19
Constituciones provinciales.....	20

MÓDULO 2. Federalismo y recursos naturales..... 22

¿Qué son los recursos naturales?	22
¿Qué dice la Constitución Nacional acerca del medio ambiente?	22
¿Qué dicen las constituciones provinciales sobre el medio ambiente y los recursos naturales?	23
Catamarca	23
Jujuy	24
Neuquén	24
Río Negro.....	25
Salta	25

MÓDULO 3. Proceso legislativo..... 26

Sobre el Poder Legislativo	26
Funcionamiento del poder legislativo: conceptos claves	27
¿A quiénes corresponde la iniciativa legislativa?	27
Los proyectos legislativos	28
El recorrido legislativo a nivel nacional	28

MÓDULO 4. Gobierno abierto.....31

Los cuatro pilares del gobierno abierto	31
Implementación del gobierno abierto en Argentina	32

MÓDULO 5. Acuerdo de Escazú: acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe..... 34

¿Qué es el Acuerdo de Escazú?.....	34
Principios reconocidos por el Acuerdo de Escazú.....	34
Derechos garantizados por el Acuerdo de Escazú.....	34
Obligaciones de los Estados parte	35
¿Por qué este Acuerdo es importante para Argentina?...	35

MÓDULO 6. Convenio 169 de la OIT 36 |

Objetivos.....	36
Principios	36
Implementación en Argentina.....	37
Referencias bibliográficas Bloque A.....	38

BLOQUE B

CONCEPTOS TÉCNICOS SOBRE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	41
MÓDULO 1. Recursos Naturales	45
Economía Circular.....	46
MÓDULO 2. Propiedad del suelo y el subsuelo	48
Autoridades Nacionales.....	48
Autoridades Provinciales.....	48
Concesiones mineras e hidrocarburíferas.....	49
Legislación promocional nacional e impuestos a las actividades extractivas	50
MÓDULO 3. Proyectos extractivos	52
MÓDULO 4. Conceptos técnicos	54
Extracción o explotación	54
Modalidades de extracción	54
Extracción a cielo abierto.....	54
Extracción subterránea.....	54
Extracción por perforación	56
Procesamiento	58
MÓDULO 5. Gestión de los residuos	59
MÓDULO 6. Uso del agua	60
MÓDULO 7. Evaluación de los impactos ambientales y sociales	61
¿Qué es el impacto ambiental?.....	61
¿Qué es la evaluación de un Impacto ambiental?	61
Legislación aplicable.....	61
Contenidos de un Estudio de Impacto Ambiental	62
La línea de base ambiental.....	62
Identificación y valoración de los impactos	62
El Plan de Gestión Ambiental.....	62
La participación ciudadana	64
MÓDULO 8- La gestión de riesgos	65
Tipos de riesgos	65
Riesgos Naturales	65
Riesgos tecnológicos o antropogénicos.....	65
MÓDULO 9. La transparencia en las industrias extractivas	66
¿Qué es la transparencia en las industrias extractivas? .	66
¿Quiénes forman parte de EITI en Argentina?	66
¿A qué tipo de información se puede acceder con los informes de EITI?.....	66
MÓDULO 10. Rol de la mujer en las actividades extractivas	67
Referencias bibliográficas Bloque B.....	69

BLOQUE C

TRANSFORMACIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES 71

MÓDULO 1. Conflictividad socioambiental..... 75

Conflicto: obstáculo u oportunidad para el crecimiento.....75

Conflicto socioambiental: conceptualización
y características75

MÓDULO 2. Las 3P del conflicto:

Personas, Problemas y Procesos..... 77

Personas.....77

Percepción: mis lentes, mis filtros78

Emociones: energías que buscan ponerse en acción79

Comunicación: la relación entre las personas.....79

Herramientas para una comunicación efectiva 82

Actores o actrices en los conflictos: su mapeo 83

Problemas84

El Problema, los temas que integra 84

Posiciones, intereses y necesidades, ¿cuáles son sus capas? 85

La Zona de Posibles Acuerdos-ZOPA:
un lugar para encontrar acuerdos 86

Proceso del conflicto87

Evolución87

Estrategias de abordaje de conflictos:

Poder, Derecho, Intereses 89

Poder90

Derecho.....90

Intereses y necesidades90

MÓDULO 3. Transformando el conflicto:

abordajes desde los intereses 92

Procesos colaborativos.....92

Condiciones para el diálogo 93

Etapas y pasos 94

Incidencia colaborativa.....98

Concepto.....98

Incidencia colaborativa versus confrontativa100

Referencias bibliográficas Bloque C102



Voces: proyecto para un desarrollo sostenible y participativo entiende que las comunidades son una parte central a la hora de tomar decisiones sobre las temáticas ambientales y sociales de un territorio. Por esa razón quiere acompañar los procesos que ya están en marcha y proveer a sus miembros de herramientas que pongan en valor sus opiniones frente a actores como los gobiernos y las empresas vinculadas a las industrias extractivas.

La iniciativa –que tuvo su inicio formalmente en mayo de 2021 y cuyo desarrollo está previsto se mantenga hasta abril de 2024– es liderada por la Fundación Directorio Legislativo (FDL), la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Fundación Cambio Democrático (FCD), con el apoyo financiero de la Unión Europea (UE).

El proyecto se lleva adelante en las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca y la región de la Norpatagonia (provincias de Neuquén y Río Negro) y, en cada una de ellas, el consorcio se vale de una organización que cumple el rol de aliado local:

- ▶ En Jujuy nuestro aliado local es ANDHES (Abogados y Abogadas en el Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales).
- ▶ En Salta y Catamarca, nuestro aliado local es la UCASAL (Universidad Católica de Salta).
- ▶ En la Norpatagonia, nuestros aliados locales son el Grupo de Diálogo Norpatagónico y la Fundación Otras Voces.

Objetivo

Voces busca colaborar con herramientas y conocimientos para mejorar el diálogo y aumentar la participación ciudadana en la transformación de conflictos sobre las temáticas ambientales y sociales del territorio.

Para ello, durante ese proceso, se busca acompañar a un grupo de personas de las comunidades locales y de pueblos originarios de las provincias previamente mencionadas para fortalecer sus capacidades y estrategias de incidencia colaborativa. Esto quiere decir que podrán desarrollar habilidades en temas de participación ciudadana, acceso a la información, resolución de conflictos, diálogo multisectorial y problemáticas ambientales.

Una parte central del proyecto es asegurar la representatividad de las mujeres de las comunidades en los espacios de fortalecimiento y capacitación. Por eso, se busca especialmente que el grupo de participantes esté integrado en un 50%

por mujeres. Asimismo, se quiere asegurar la heterogeneidad de los grupos para que personas de poblaciones indígenas, personas con discapacidad, jóvenes y personas mayores puedan beneficiarse de las actividades del proyecto.

A grandes rasgos, **Voces** tiene dos momentos principales de intercambio de experiencias y aprendizajes. En primer lugar, un ciclo de talleres para referentes en los que el contenido se adapta a las necesidades de cada comunidad e incluye temáticas generales sobre derechos cívicos y resolución de conflictos. Para poder hacerlo, el aliado local de cada provincia lleva adelante entrevistas para identificar cuáles son los temas específicos de interés para cada comunidad.

En segundo lugar, a partir de lo experimentado en los talleres, se alienta a que las personas que hayan participado puedan armar sus propias estrategias de vinculación a través de un proyecto comunitario. Para poder sostener las estrategias planteadas, **Voces** cuenta con un Fondo Semilla al que se puede acceder para implementar las iniciativas. Miembros de las organizaciones que conforman el consorcio y el aliado local acompañan y asisten técnicamente en el desarrollo de estas estrategias en los primeros pasos de su implementación.

Agradecemos el apoyo de nuestros aliados locales en las provincias: la Fundación ANDHES en Jujuy, la Universidad Católica de Salta (UCASAL) en Salta y Catamarca, y el Grupo de Diálogo Norpatagónico (GDN) y la Fundación Otras Voces en la Norpatagonia.

Queremos, también, reconocer el respaldo brindado por personas y organismos del sector público –tanto a nivel provincial como municipal– y el de todos los poderes del Estado que han posibilitado la logística y la comunicación de Voces en su territorio.

Finalmente, agradecemos a la Unión Europea que, a través de la Comisión Europea, ha hecho posible la publicación de este manual. Contamos a lo largo de este proyecto con el apoyo constante de la Delegación de la Unión Europea en Argentina.



Prólogo

El presente manual surge como una iniciativa pedagógica en el marco de **Voces: proyecto para el desarrollo sostenible y participativo**. Su objetivo general es el de recopilar y sistematizar la información dada en los talleres de fortalecimiento de capacidades que fueron realizados en la primera etapa del proyecto desarrollada durante el año 2022. A continuación, los aliados locales destacan la importancia de cada uno de los ejes sobre los que se trabajó en los talleres.

Desde **ANDHES** destacamos la importancia que tienen las herramientas del derecho para las comunidades indígenas. Facilitarles el acceso a ellas permite fortalecer a las personas que integran dichas comunidades, sobre todo las que se localizan en zonas alejadas de los centros urbanos. En este sentido, consideramos que **Voces** es una gran iniciativa que articula teoría y práctica, poniendo así el derecho al servicio de la gente. Esta propuesta pedagógica permite a quienes participan no solo adquirir un mayor conocimiento jurídico sobre sus derechos sino, sobre todo, “negociar” en mejores condiciones con las industrias extractivas con las que deben convivir.

En segundo lugar, desde **UCASAL** reconocemos la importancia de fomentar el conocimiento sobre industrias extractivas por parte de las comunidades que se encuentran aledañas a las zonas de explotación minera como un Derecho Humano reconocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La prosperidad y el desarrollo económico de la industria no puede realizarse en detrimento del respeto y la garantía de estos derechos. Este conocimiento se traduce en el empoderamiento y en pos de la igualdad para lograr el bienestar y convivencia entre comunidades e industria, con la comprensión de los impactos en el desarrollo económico, ambiente, sociedad y cultura.

Producir una reflexión relevante sobre la práctica de la escucha activa y la conversación regenerativa sobre la incidencia en políticas públicas, escuchando el territorio basados en la experiencia territorial de los y las participantes del proyecto **Voces**. Enriquecer la comprensión sobre las formas más efectivas de incidir en posibles proyectos focalizando en su vínculo con la transformación de conflictos. Evaluar en conjunto la utilización de procesos colaborativos para aumentar los niveles de eficacia en los esfuerzos de incidencia y visualizar escenarios de colaboración para toda la ciudadanía. Entendemos desde **FOV-GDN** que el cuidado de estas prácticas fortalece las capacidades y las estrategias de incidencia colaborativa de las comunidades para lograr el desarrollo sustentable.



Presentación

El presente manual está dirigido a la sociedad civil que habita en territorios donde se desarrollan actividades extractivas. A través de todas sus actividades, **Voces** tiene como objetivo colaborar en el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para mejorar sus procesos de diálogo y de vinculación con los sectores públicos y privados.

Este manual busca complementar el accionar desarrollado con un repositorio físico y virtual que condensa los conocimientos teórico-prácticos impartidos en el ciclo de talleres llevado adelante durante el año 2022 en Jujuy, Salta, Catamarca y la Norpatagonia (provincias de Neuquén y Río Negro).

Para facilitar la lectura y la consulta, el manual está organizado en tres grandes bloques:

Bloque A: Marco político y legal en el que nos situamos.

Bloque B: Conceptos técnicos sobre industrias extractivas.

Bloque C: Transformación de los conflictos socioambientales.

Al final de cada Bloque se ofrece como referencia el listado de todas las fuentes consultadas y citadas en el texto.



BLOQUE A

**MARCO POLÍTICO Y LEGAL
EN EL QUE NOS SITUAMOS**



Este primer módulo del Manual tiene por objetivo dar a conocer a los participantes del **Proyecto Voces** el marco legal y político en el que nos encontramos como ciudadanos y ciudadanas de la República Argentina, y como miembros de la sociedad civil que buscan participar activamente en la toma de decisiones.

Este bloque nos ayudará a entender el proceso de toma de decisiones públicas, clave para entender nuestro lugar en ese esquema y cómo podemos influir en él. A su vez, nos permitirá identificar la rama y el nivel de gobierno competente en los asuntos que son de nuestro interés. Por último, nos guiará en el mapeo de actores clave para el proceso y en la elaboración de una estrategia de incidencia efectiva.



MÓDULO 1

Ordenamiento político argentino

Argentina es un país soberano desde el 9 de julio de 1816, cuando decidió formalmente romper lazos con la corona española y declarar su independencia. Este hecho fue la culminación de un proceso político, social y militar iniciado el 25 de mayo de 1810 con la Revolución de Mayo.

Una vez declarada su independencia, el país pasó por un prolongado periodo de inestabilidad y conflictos internos, una etapa que culmina con la sanción de una Constitución en el año 1853 que – con diversas reformas– es la que continúa vigente hasta la actualidad. Su última reforma fue en el año 1994, cuando se convocó a una Asamblea Constituyente que introdujo diversas modificaciones, entre ellas las que se conocen como los “nuevos derechos y garantías”.

La Constitución Argentina

¿Qué es una Constitución?

Una Constitución (también conocida como Carta Magna) es la “ley fundamental de un Estado, con rango superior al resto de las leyes, que define el régimen de los derechos y libertades de los ciudadanos y delimita los poderes e instituciones de la organización política” (*Diccionario Electrónico de la Lengua-DEL*, Real Academia Española). Por su parte, la *Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano* de 1789 afirma, en su artículo 16, que “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos y determinada la separación de los poderes no tiene Constitución” (*Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, 1789).

Forma de gobierno según la Constitución Argentina

El artículo primero de la Constitución Nacional (1994) define que “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal (...)”. En esta definición se integran tres conceptos que determinan la forma de gobierno:

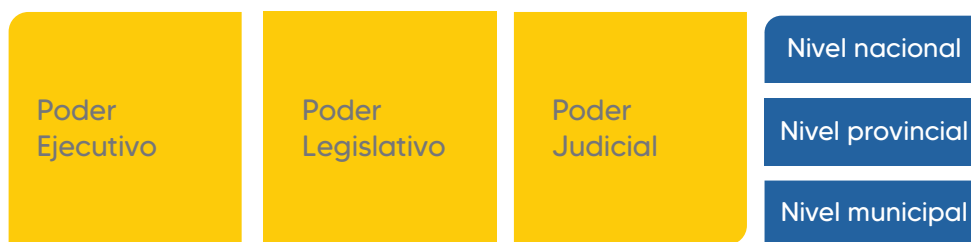
- ▶ En primer lugar, la forma de gobierno es representativa. Esto significa que el gobierno no es ejercido de forma directa por los ciudadanos y ciudadanas, sino que el mismo se ejerce a través de representantes elegidos por los ciudadanos mediante diferentes procedimientos para que representen sus intereses en los organismos que ponen en práctica y tomen decisiones en materia de políticas públicas.

- ▶ En segundo lugar, la Constitución establece que la forma de gobierno es republicana. Tomando como referencia la definición del politólogo italiano Norberto Bobbio, podemos entender qué es la república en oposición a la monarquía. Mientras que en la monarquía el Jefe de Estado (la máxima autoridad) ocupa de manera legítima ese cargo como consecuencia de derechos hereditarios, en la república el Jefe de Estado es elegido por los ciudadanos de forma directa o indirecta (por ejemplo, mediante una asamblea o colegio electoral) (Bobbio, 2007).
- ▶ Por último, también la Constitución determina que la forma de gobierno en Argentina es federal. Esto significa que la Argentina como país está constituida por Estados provinciales preexistentes, que tienen autonomía en todas aquellas decisiones que la Constitución no identifique como competencia exclusiva del gobierno nacional. De este modo, en la organización estatal republicana se concibe el federalismo como una asociación voluntaria de entes independientes que delegan atribuciones a un poder central (*Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, 2004).

Gráfico 1. **Forma de gobierno en Argentina.**

Artículo 1 de la Constitución Nacional:

“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”.



Fuente: Elaboración propia.

Constituciones provinciales

La Constitución Nacional establece dos tipos de competencias. Entendemos por **competencia** el “ámbito legal de atribuciones que corresponden a una entidad pública o a una autoridad judicial o administrativa” (*Diccionario Electrónico de la Lengua*, Real Academia Española, s.f.). En este caso, las competencias serán de dos tipos: las delegadas al Estado Nacional y las no delegadas. Se delegan únicamente las que se expresan en la Constitución Nacional, quedando las no mencionadas allí reservadas al ámbito de gobierno de los estados provinciales.

Dado que Argentina es un país federal, sus provincias son autónomas del poder central, por lo cual deben darse para sí una Constitución en la que determinen su forma de gobierno. Para ello, la Constitución Nacional establece en su artículo quinto que “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria” (*Constitución de la*



Nación Argentina, 1994). Bajo estas condiciones, el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones y, como señala el mismo artículo, establece la necesidad de un tercer nivel de gobierno: el municipal, que dependerá del estado provincial en materias, por ejemplo, de salud y educación. Para ello, cada constitución provincial debe determinar el grado de autonomía y la lista de competencias de sus municipios.

MÓDULO 2

Federalismo y recursos naturales

22

VOCES

Como se planteó en el módulo anterior, la República Argentina es un país federal, característica que se afirma en el artículo primero de la Constitución Nacional (1994). Esto significa que las provincias poseen autonomía sobre múltiples aspectos de la regulación de su territorio. En el artículo 121, se hace referencia a esta autonomía, al asegurar que las provincias: “conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Por otro lado, en el artículo 122 se amplía el detalle de estas atribuciones para indicar que las provincias “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal” (*Constitución de la Nación Argentina*, 1994).

Y más adelante, en el artículo 124, se menciona expresamente una de las áreas sobre las cuales las provincias conservan autonomía y es la que se refiere a los recursos naturales presentes en su territorio (*Constitución de la Nación Argentina*, 1994), tema al que nos referiremos con mayor profundidad a continuación.

¿Qué son los recursos naturales?

Los **recursos naturales** se definen como el “conjunto de los componentes de la naturaleza susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial, tales como el paisaje natural, las aguas superficiales y subterráneas, el suelo, subsuelo y las tierras, la biodiversidad, la geodiversidad, los recursos genéticos y los ecosistemas que dan soporte a la vida, los hidrocarburos, los recursos hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares, la atmósfera y el espectro radioeléctrico, o los minerales, las rocas y otros recursos geológicos renovables y no renovables” (*Diccionario Electrónico de la Lengua*, Real Academia Española).

¿Qué dice la Constitución Nacional acerca del medio ambiente?

“Todos los habitantes gozan del derecho a un 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; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley” (*Constitución de la Nación Argentina*, 1994, artículo 41).



En cuanto a las obligaciones estatales en relación con este derecho, el mismo artículo menciona que son las autoridades quienes “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, y a la información y educación ambientales” (*Constitución de la Nación Argentina*, 1994, artículo 41). Y concluye refiriéndose a la distribución de competencias entre el nivel nacional y el provincial, manifestando que es responsabilidad de la Nación el dictado de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que se alteren las jurisdicciones locales (*Constitución de la Nación Argentina*, 1994, artículo 41). Esto significa que todas las personas que habitan la República Argentina tienen derecho a un ambiente sano, lo cual implica, entre otras cosas, que las actividades productivas que se lleven adelante en el territorio tampoco deben comprometer las necesidades que tengan las generaciones futuras. Por otro lado, significa también que el gobierno nacional estará a cargo de establecer las normas de protección ambiental, sobre las cuales las provincias deberán dar una legislación en particular.

A nivel nacional existen leyes generales que protegen y garantizan los derechos expresados en la Constitución entre las cuales se encuentran: la Ley General de Ambiente (Ley N° 25.675); la Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (Ley N° 25.612); el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley N° 25.688); el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (Ley N° 25.831); la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley N° 26.331); y el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (Ley N° 26.639).

¿Qué dicen las constituciones provinciales sobre el medio ambiente y los recursos naturales?

Catamarca

La Constitución de la provincia de Catamarca desde su primer artículo hace mención a los recursos naturales: “(...) El Pueblo de la Provincia tiene asegurado, bajo esta Constitución, el ejercicio de sus derechos individuales y sociales, la protección de su identidad cultural, la integración protagónica a la región y a la Nación y el poder decisorio pleno sobre el aprovechamiento de sus recursos y riquezas naturales” (*Constitución de la provincia de Catamarca*, 1988). Y más adelante, a lo largo del texto constitucional aparecen varios señalamientos, siendo los más significativos:

- ▶ “Los minerales y las fuentes naturales de energía, con excepción de las vegetales, pertenecen al dominio público de la Provincia. La exploración, explotación, industrialización y comercialización de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, de los minerales fisionables y de las fuentes de energía hidroeléctrica, no podrán ser objeto de ninguna clase de concesión, salvo a una entidad autárquica nacional que no podrá ceder o transferir el total o parte de su contrato” (*Constitución de la provincia de Catamarca*, 1988; artículo 66).
- ▶ “El gobierno propenderá obligatoriamente a la extracción de los minerales y al establecimiento de plantas de concentración e industrialización mineral

en las zonas estratégicas y económicas convenientes” (*Constitución de la provincia de Catamarca*, 1988; artículo 67).

- ▶ “Las tarifas, el canon, las regalías o la contribución a percibir por la Provincia, serán fijados por ella o de común acuerdo con la Nación y por la ley se asignará una participación en los mismos al departamento donde se encuentre situado el yacimiento minero. La ley reglamentaria establecerá sanciones para el caso de minas abandonadas, inactivas o deficientemente explotadas” (*Constitución de la provincia de Catamarca*, 1988, artículo 68).
- ▶ Por su parte el artículo 110, en el que se asignan las tareas al Poder Legislativo, en su inciso 22, se le otorga la tarea de: “Elaborar normas protectoras del medio ambiente, sistema ecológico y patrimonio natural, asegurando la preservación del medio, manteniendo la interrelación de sus componentes naturales y regulando las acciones que promuevan la recuperación, conservación y creación de sus fuentes generadoras”, (*Constitución de la provincia de Catamarca*, 1988, artículo 110).
- ▶ En este sentido, siendo el municipio el actor gubernamental local con llegada más directa sobre la población, la Constitución –en su artículo 252– expresa: “Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal, sin perjuicio de lo que establezcan las cartas orgánicas y la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas: (...) 9°. Preservar el sistema ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente, a fin de garantizar las condiciones de vida de los habitantes” (*Constitución de la provincia de Catamarca*, 1988, artículo 252).

Jujuy

La Constitución de la provincia de Jujuy contiene diversas menciones referidas a los recursos naturales y el ambiente. Entre ellas, el derecho de todos los habitantes de la provincia a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado “así como el deber de defenderlo” (*Constitución de la provincia de Jujuy*, 1986; artículo 22). Además, en su inciso segundo especifica que “Incumbe a la Provincia, en colaboración con los respectivos organismos o con la cooperación de las instituciones y asociaciones dedicadas a la materia:

1. Prevenir, vigilar, contener y prohibir las fuentes de polución evitando sus efectos, así como los perjuicios que la erosión ocasiona;
2. Eliminar o evitar, ejerciendo una efectiva vigilancia y fiscalización, todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, el agua, el suelo y en general, todo aquello que de algún modo afecte o pudiere afectar el entorno de sus pobladores y de la comunidad;
3. Promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica...” (*Constitución de la provincia de Jujuy*, 1986).

Neuquén

La Constitución de la provincia de Neuquén, a diferencia de las demás constituciones mencionadas, no hace referencia directa al ambiente y los recursos naturales, ni ofrece garantías en ese sentido. Sin embargo, en su artículo 232 estable-



ce que “Las utilidades provenientes de la explotación del petróleo, gas, carbón, energía hidroeléctrica y distintos minerales deberán emplearse en la realización de obras productivas que constituyan beneficio permanente para la Provincia del Neuquén, que favorezcan especialmente a la región donde se encuentre ubicada la respectiva industria extractiva u otras zonas con posibilidades especiales” (*Constitución de la provincia de Neuquén, 2006, artículo 232*).

Río Negro

La Constitución de la provincia de Río Negro menciona estas cuestiones en el Preámbulo, poniendo como uno de sus objetivos el de “...preservar los recursos naturales y el medio ambiente...” (*Constitución de la provincia de Río Negro, 1988*). Y en la séptima sección, titulada “Política Ecológica y Defensa del Medio Ambiente”, afirma:

1. “Artículo 84: Todos los habitantes tienen el derecho a gozar de un medio ambiente sano, libre de factores nocivos para la salud, y el deber de preservarlo y defenderlo. Con este fin, el Estado: (...) Para grandes emprendimientos que potencialmente puedan alterar el ambiente, exige estudios previos del impacto ambiental (...)” (*Constitución de la provincia de Río Negro, 1988*).
2. “Artículo 85: (...) Los habitantes están legitimados para accionar ante las autoridades en defensa de los intereses ecológicos reconocidos en esta Constitución” (*Constitución de la provincia de Río Negro, 1988*).

Salta

La Constitución de la provincia de Salta (1986) menciona en su Preámbulo: “Nos, los representantes del pueblo de la Provincia de Salta, reunidos en Convención Constituyente, con el fin de (...) proteger la familia, la salud, el **medio ambiente y los recursos naturales**...”. Y, más adelante, en su artículo 15, reconoce “la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas que residen en el territorio de Salta”, también se “Asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y demás intereses que los afecten de acuerdo a la ley...” (*Constitución de la provincia de Salta, 1986*). Además, la Constitución salteña cuenta con un capítulo específico identificado como “Economía y recursos naturales” que, en su artículo 82, sobre los recursos mineros, afirma que “La Provincia promueve la exploración y explotación de los yacimientos mineros existentes en su territorio, velando por la correcta aplicación y cumplimiento de las leyes. Procura la industrialización de los minerales en su lugar de origen, favorece la radicación de empresas y atiende el mantenimiento y desarrollo de las comunicaciones y energía, en zonas mineras.”, (*Constitución de la provincia de Salta, 1986*).

Así mismo, en el artículo 85, al mencionar las “fuentes de energía”, expresa que “Corresponde a la Provincia el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, la que ejerce las facultades que derivan del mismo. (...) Una ley determina las regalías y asigna una participación extraordinaria a favor de las regiones y municipios de los cuales se extraigan los recursos.” (*Constitución de la provincia de Salta, 1986*).

MÓDULO 3

Proceso legislativo

26

VOCES

Sobre el Poder Legislativo

Junto con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, el Poder Legislativo nacional es uno de los tres poderes del Estado, integrado por legisladores y legisladoras electos por voto popular que representan a la ciudadanía que habitan en su jurisdicción. Tiene tres funciones principales: deliberar y sancionar leyes, para crear nuevas o modificar las existentes; ejercer el control del Poder Ejecutivo; y representar los intereses de la ciudadanía.

Como se mencionó anteriormente, dado que, la República Argentina es un país federal y las provincias tienen autonomía en las decisiones que toman sobre diversos temas, ellas también cuentan con sus propios poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Sin embargo, en este módulo, el foco estará puesto únicamente en los poderes legislativos como los principales órganos estatales de definición de políticas públicas.

A nivel nacional, el poder legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, que está dividido en dos cámaras: la Cámara de Diputados (o cámara baja) y la Cámara de Senadores (o cámara alta/Senado). El Congreso Nacional controla el ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional y sanciona leyes de carácter nacional. Dada la característica federal de la Argentina, el Congreso Nacional no tiene competencia para sancionar leyes que regulen ámbitos específicos de las provincias (con algunas excepciones). Por eso, gran parte de las normas que rigen sobre las provincias son discutidas y sancionadas por los poderes legislativos provinciales.

Los poderes legislativos de las provincias argentinas, comúnmente llamados legislaturas, pueden ser unicamerales o bicamerales. Esto significa que pueden tener una única cámara o pueden estar compuestas por una cámara de diputados y una cámara de senadores, como el poder legislativo nacional. En el caso de las provincias en las que se desarrolla el proyecto **Voces**, están conformadas de la siguiente manera:

- ▶ Salta: legislatura bicameral. La Cámara de Diputados está compuesta por 60 legisladores/as, mientras que en la Cámara de Senadores son 26.
- ▶ Catamarca: legislatura bicameral. La Cámara de Diputados está compuesta por 41 legisladores/as, mientras que en la Cámara de Senadores son 16.
- ▶ Jujuy: legislatura unicameral compuesta por 48 legisladores/as.
- ▶ Neuquén: legislatura unicameral compuesta por 35 legisladores/as.
- ▶ Río Negro: legislatura unicameral compuesta por 46 legisladores/as.



Funcionamiento del poder legislativo: conceptos claves

- ▶ **Bloque:** grupo de uno o más legisladores que se organizan dentro de la cámara a la que pertenecen de acuerdo con sus afinidades políticas.
- ▶ **Comisiones:** “órganos de asesoramiento existentes en ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Están integradas por legisladores, asesores y personal de planta. Su función es estudiar los proyectos de ley y producir dictámenes sobre los mismos. Pueden ser permanentes o especiales”, (Cámara de Diputados, s.f).
- ▶ **Dictamen:** informe emitido por una comisión respecto de un proyecto en análisis.
- ▶ **Mayoría:** el mayor número de bancas o votos en una de las cámaras. Un bloque o conjunto de bloques pueden conformar una mayoría dentro de una cámara.
- ▶ **Minoría:** la parte menor de la cámara, en cuanto a bancas o votos respecto de un proyecto. Un bloque o conjunto de bloques pueden conformar una minoría dentro de una cámara.
- ▶ **Sanción:** aprobación de un proyecto en el pleno de cualquiera de las dos cámaras.
- ▶ **Promulgación:** aprobación de un proyecto de ley por parte del poder ejecutivo.
- ▶ **Quórum:** número de legisladores requerido para poder deliberar o tomar decisiones; “para formar quórum legal será necesaria la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, entendiéndose como tal cuando los miembros presentes superen a los miembros ausentes”, (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2019).
- ▶ **Veto:** facultad del presidente de rechazar un proyecto de ley, de forma parcial o total.
- ▶ **Reglamentación:** facultad del poder ejecutivo de especificar una ley. Para esto puede precisar su concepto y determinar la autoridad de aplicación. Es importante aclarar que la reglamentación nunca puede ir contra la letra de la ley, no pudiendo contradecirla ni modificarla.

¿A quiénes corresponde la iniciativa legislativa?

La clave para responder esta pregunta se encuentra en el capítulo quinto de la Constitución que se refiere a la formación y sanción de las leyes. En primer término, el artículo 77 establece que “Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución” (*Constitución de la Nación Argentina, 1994, artículo 77*). Por otro lado, en el proceso de sanción de proyectos hay una “cámara de origen”, que es la que inicia el proyecto, y una “cámara revisora” que es la que tiene que dar una segunda discusión y proceder a la aprobación del proyecto. Una vez “Aprobado por ambas cámaras, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley” (*Constitución de la Nación Argentina, 1994, artículo 78*).

Los proyectos legislativos

El Congreso de la Nación, integrado por sus dos cámaras (la de diputados y la de senadores), puede aprobar tres tipos de proyectos:

- ▶ **Leyes:** “toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes” (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2019).
- ▶ **Resoluciones:** “toda proposición que tenga por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara, y en general toda disposición de carácter imperativo que pueda adoptar el cuerpo por sí o conjuntamente con el Senado” (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2019).
- ▶ **Declaraciones:** “toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad, de practicar algún acto en tiempo determinado, no siendo incidental al curso ordinario del debate, o de adoptar reglas generales referentes a sus procedimientos” (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2019).

El recorrido legislativo a nivel nacional

Un proyecto de ley puede ser presentado por un diputado, por un senador, por el presidente de la Nación o por un ciudadano cualquiera. Este proyecto ingresa en una de las dos cámaras (diputados o senadores), a la cual se denominará “cámara de origen” y será la encargada –en primera instancia– de tratar el proyecto. Cada cámara, además del pleno, cuenta con comisiones, donde un grupo reducido de legisladores trabaja y se especializa en un tema en particular. El proyecto, previo a su tratamiento, se enviará a una o más comisiones, en las que se estudiará el proyecto y se emitirá un dictamen. Una vez realizados los dictámenes correspondientes (de mayoría y/o de minoría), el proyecto pasará al recinto de la cámara de origen, donde puede ser aprobado o no. De ser rechazado, el recorrido de ese proyecto terminará allí. En caso de ser aprobado, este pasa a la “cámara revisora”, que es la cámara opuesta a la que ingresó el proyecto. La cámara revisora puede:

- ▶ Rechazarlo totalmente: lo que implica que no puede volver a discutirse durante ese año legislativo.
- ▶ Aprobarlo totalmente: lo que implica que el proyecto está sancionado y queda a revisión del Poder Ejecutivo (que es el siguiente paso).
- ▶ Modificarlo con la mitad más uno de la cámara: vuelve a la cámara de origen que puede aprobarlo o no aprobarlo.
- ▶ Modificarlo con dos tercios de la cámara: si la cámara revisora hizo modificaciones con el voto de los dos tercios de los presentes, la cámara de origen no podrá insistir en la redacción original a menos que consiga también el voto de dos tercios de los presentes. Caso contrario, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las modificaciones de la cámara revisora.



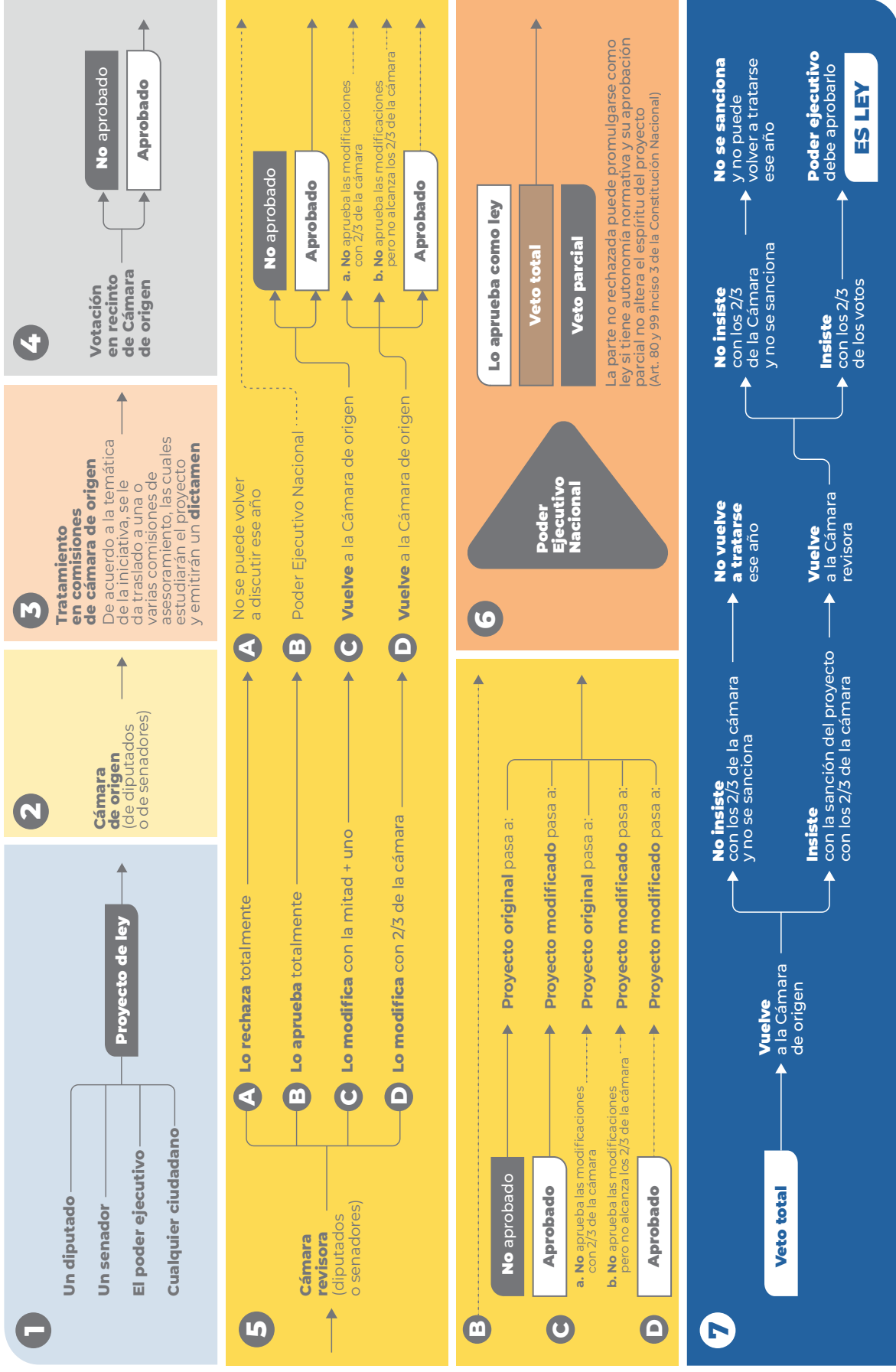
Como vemos, los proyectos tienen distintos caminos por los cuales llegar a las manos del poder ejecutivo pero todo proyecto, sin importar su origen, debe pasar por el poder ejecutivo antes de que pueda ser aprobado y entrar en vigencia como ley.

El poder ejecutivo puede reglamentar y poner en vigencia la ley (para lo cual cuenta con 180 días), o vetarla total o parcialmente. Si el veto es parcial, la parte no rechazada se promulga como ley, siempre que tenga autonomía normativa y el veto no afecte el espíritu del proyecto. En el caso de veto total, el proyecto vuelve a su cámara de origen.

De producirse el caso de un veto total, la cámara de origen puede insistir o no insistir en la aprobación del proyecto. Para poder insistir, dicha cámara tiene que aprobar el proyecto con el voto favorable de al menos dos tercios de sus miembros. Una vez que esto sucede, el proyecto vuelve a la cámara revisora, la cual también debe insistir nuevamente en la aprobación del proyecto con el apoyo de por lo menos dos tercios de sus miembros. De ocurrir esto el proyecto debe ser aprobado por el poder ejecutivo y convertirse en ley (**ver gráfico 2**).

El recorrido de las leyes en los poderes legislativos de las provincias donde se desarrolla **Voces** es muy similar al del esquema establecido para el Congreso Nacional. La mayor diferencia se encuentra en las provincias de Jujuy, Neuquén y Río Negro, donde las legislaturas están compuestas por una sola cámara de representantes y no por dos (de diputados y de senadores) como en las demás provincias. En estos casos, no hay “cámara revisora” en el proceso de aprobación de las leyes.

Gráfico 2. Fases del recorrido de una ley.



Fuente: elaboración propia.



MÓDULO 4

Gobierno abierto

En las últimas décadas, el avance tecnológico trajo cambios a la vida cotidiana y nuevas demandas de la ciudadanía. Por eso, la forma de gobernar tuvo –y tiene– que adaptarse para abordar estos procesos y ofrecer respuestas que cumplan con las expectativas de los ciudadanos. En ese marco surge y cobra fuerza el concepto de “gobierno abierto”.

Valenzuela y Gil-García (2019) definen el gobierno abierto como una forma particular de gobernar y gestionar las políticas públicas, que se caracteriza por la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre gobiernos y ciudadanos. En líneas similares, Arroyo Chacón (2017) entiende que el nuevo paradigma de gobierno abierto incluye principios básicos como la transparencia, la participación, la innovación y la rendición de cuentas.

Los cuatro pilares del gobierno abierto

- ▶ **Transparencia:** el Estado garantiza el libre acceso a la información que tiene en su poder de forma completa, clara, oportuna y en formatos abiertos. En el caso argentino, dicho acceso puede limitarse cuando ocurran algunas de las excepciones contempladas en la Ley 27.275.
- ▶ **Participación ciudadana:** hace referencia al involucramiento de la ciudadanía, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores, en diversas instancias de los procesos de creación, implementación y monitoreo de las políticas estatales.
- ▶ **Rendición de cuentas:** son los mecanismos a través de los cuales los gobiernos asumen la responsabilidad de sus actos y éstos incluyen tanto la obligación de informar acerca de las decisiones que adoptan y tener que justificarlas públicamente como las facultades para sancionar a los funcionarios públicos que incumplan estas obligaciones.
- ▶ **Innovación:** es la adecuación de los mecanismos de toma de decisión a nuevas problemáticas a través de la convergencia de conocimientos, herramientas y saberes.

Con el avance de reformas de esta índole en el Poder Ejecutivo, desde la comunidad de reformadores se planteó la idea de implementar iniciativas así en el Poder Legislativo (parlamento abierto) y el Poder Judicial (justicia abierta), apuntando así a la construcción de un “estado abierto” que desarrolla políticas efectivas, genera bienestar e inclusión y amplía derechos.

Implementación del gobierno abierto en Argentina

En los últimos años, en Argentina se han aprobado diversas regulaciones vinculadas a los pilares de gobierno abierto. Las más importantes son:

1. Ley 24.747 de Iniciativa Legislativa Popular (1996), que habilita a los ciudadanos a presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación.
2. Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (1999), que obliga a los funcionarios públicos a, entre otras cosas, publicar sus declaraciones juradas.
3. Ley 25.432 de Consulta Popular (2001), que faculta a la Cámara de Diputados de la Nación a someter a consulta popular vinculante a determinados proyectos de ley.
4. Ley 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (2003), que delinea los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentre en poder del Estado nacional, provincial y municipal.
5. Decreto 1172/03 sobre acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo Nacional, que establece mecanismos que incluyen la elaboración participativa de normas, los reglamentos generales de audiencias públicas y para la publicidad de la gestión de intereses.
6. Ley 25.917 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (2004), que fija disposiciones en materia de presupuesto abierto.
7. Decreto 117/16 de creación del Plan de Apertura de Datos, institucionalizando así una política de datos abiertos en el Poder Ejecutivo Nacional.
8. Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (2016), que garantiza el derecho de acceso a la información pública en el Estado Nacional, impulsa la apertura de datos y fortalece la transparencia activa.
9. Ley 27.566 que aprueba el Acuerdo de Escazú (2020), que incorpora herramientas tendientes a facilitar el acceso a la información y fortalecer la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.

Otro de los hitos más importantes en materia de gobierno abierto en Argentina fue la adhesión del país a la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*-OGP por sus siglas en inglés) en 2012. Se trata de una agrupación multilateral formada en 2011, que nuclea a casi 80 países que promueven buenas prácticas en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Está conformada por los gobiernos nacionales y por organizaciones de la sociedad civil de aquellos países que la integran. En los últimos años diversas ciudades también adhirieron a la alianza, bajo la denominación de OGP Local, en la búsqueda por explorar soluciones locales para desafíos globales. Sus miembros llevan adelante reformas a través de un “plan de acción nacional”, un documento con una serie de acciones que los gobiernos nacionales y locales (según el caso) se comprometen a cumplir en un plazo de tres años y que son creados en conjunto con la sociedad civil. En ese sentido, desde su adhesión Argentina implementó cuatro planes¹ de acción (2013-

¹ <http://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobiernoabierto/planes-de-accion-de-gobierno>



2015, 2015-2017, 2017-2019, 2019-2022). El quinto plan² (2022-2024), actualmente en curso, propone como uno de sus compromisos garantizar la participación pública en la toma de decisiones ambientales en el marco de la implementación del Acuerdo de Escazú. Concretamente, a lo largo de los años 2023 y 2024, se buscará:

- a. Co-crear una línea de base de “participación temprana” para todos los procesos de decisiones ambientales.
- b. Desarrollar un sitio web que divulgue la información relacionada con los derechos de acceso que integran el Acuerdo de Escazú y las acciones que se lleven a cabo para su implementación.
- c. Capacitación sobre el Acuerdo dirigida a funcionarios, principalmente en el eje de participación ciudadana.
- d. Campañas de sensibilización a la ciudadanía sobre los planteamientos del Acuerdo y las vías para participar de los procesos de toma de decisión.

Por otro lado, OGP establece que los gobiernos deben designar un punto de contacto para liderar las comunicaciones entre el país y la agrupación. En el caso de Argentina la persona designada es Delfina Pérez, Directora Nacional de Gobierno Abierto. Así mismo, la instrumentación del plan es consensuada y coordinada por un grupo multiactor, que en Argentina ha sido identificado como Mesa Nacional de Gobierno Abierto (Resolución 132/2018)³. Este espacio está compuesto por el gobierno y la sociedad civil, con cuatro referentes cada uno para garantizar una representación equilibrada. En ese sentido, para febrero de 2023 los integrantes son:

- ▶ Gobierno: Subsecretaría de Servicios y País Digital (Secretaría de Innovación Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros), Secretaría de Asuntos Políticos (Ministerio del Interior), Oficina Anticorrupción y Agencia de Acceso a la Información Pública.
- ▶ Sociedad civil: Democracia en Red, Directorio Legislativo, Somos Pares y Red Ciudadana Nuestra Córdoba. Las organizaciones que representan a este sector han sido seleccionadas por la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil para un Estado Abierto en Argentina, que cuenta con más de 70 integrantes.

Un hito relevante de la historia de Argentina en OGP es que el país formó parte del Comité Directivo de la Alianza entre octubre de 2018 y septiembre de 2021. Durante ese período, entre octubre de 2019 y septiembre de 2020, el gobierno argentino co-presidió la organización junto a Robin Hoddess, representante de la sociedad civil por *The B Team*. Entre los principales logros de ambos co-presidentes vale la pena destacar el diseño y la aprobación del Plan Estratégico de 3 años de OGP; el rediseño del Mecanismo de Revisión Independiente, mediante el cual se evalúa el progreso de los compromisos adoptados por los países miembros; y la creación de una Red de Líderes para reconocer a los gobiernos nacionales y locales y a las organizaciones de la sociedad civil que alcanzan logros inspiradores.

² <http://nube.innovacion.gob.ar/s/iiPkGMRPppScXsj>

³ <http://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resolución-132-2018-318401/texto>

MÓDULO 5

Acuerdo de Escazú: acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe

34

VOCES

¿Qué es el Acuerdo de Escazú?

El 4 de marzo de 2018 en la localidad de Escazú (Costa Rica), países de América Latina y el Caribe adoptaron el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Su importancia, entre otras cosas, se debe a que se trata del primer acuerdo ambiental de la región, conteniendo disposiciones específicas sobre los derechos humanos ambientales.

El Acuerdo reconoce la importancia de la perspectiva de género, del gobierno abierto y de la protección especial a personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad. Por otro lado, también crea instrumentos de protección y seguridad para los defensores ambientales.

Los firmantes del Acuerdo, entre los que se encuentra Argentina, se comprometen a garantizar los derechos de acceso a la información pública, de participación ciudadana y de acceso a la justicia.

Principios reconocidos por el Acuerdo de Escazú

- ▶ Igualdad y no discriminación
- ▶ Transparencia y rendición de cuentas
- ▶ No regresión y principio de progresividad
- ▶ Buena fe
- ▶ Preventivo
- ▶ Precautorio
- ▶ Equidad intergeneracional
- ▶ Máxima publicidad
- ▶ Soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales
- ▶ Igualdad soberana de los Estados
- ▶ Pro persona

Derechos garantizados por el Acuerdo de Escazú

El Acuerdo garantiza un conjunto de derechos, enfocados en la cuestión ambiental. Entre ellos, se encuentran:



- ▶ Derecho a vivir en un ambiente sano. Se reconoce –por primera vez a nivel internacional– el derecho a gozar de un ambiente sano, así como cualquier derecho humano relacionado con esta cuestión.
- ▶ Derecho de acceso a la información ambiental. Es una obligación estatal facilitar a los ciudadanos la información disponible, en función del principio de máxima publicidad (es decir, a menos que concurra alguna situación excepcional), en el formato requerido y sin importar la razón del ciudadano.
- ▶ Derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales. Se debe garantizar y promover la participación pública, sobre todo en proyectos que puedan tener un impacto sobre el medio ambiente.
- ▶ Derecho de acceso a la justicia en temas ambientales. Debe asegurarse el acceso a las instancias tanto judiciales como administrativas para impugnar cualquier acción que vaya en contra de los objetivos de acceso a la información ambiental, participación pública y daño al ambiente.

Obligaciones de los Estados parte

Además de tener la responsabilidad de asegurar el conjunto de derechos mencionados, los Estados tienen las siguientes obligaciones concretas:

- ▶ Establecer órganos competentes.
- ▶ Diseñar procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.
- ▶ Garantizar una legitimación judicial activa amplia.
- ▶ Prevenir, cesar, mitigar y/o recomponer daños al medio ambiente.
- ▶ Facilitar la producción de la prueba del daño ambiental.
- ▶ Poseer mecanismos de ejecución y cumplimiento de decisiones judiciales y administrativas.
- ▶ Instrumentar mecanismos de reparación.

¿Por qué este Acuerdo es importante para Argentina?

Doce países procedieron a la ratificación del Acuerdo, entre los cuales se encuentra la República Argentina, país que notificó el 22 de enero de 2021 que es Estado parte del Acuerdo y que acompañará su entrada en vigencia el 22 de abril de 2021. Mediante la Ley Nacional N° 27566, el Congreso de la República Argentina ratificó el Acuerdo de Escazú.

La ratificación de este acuerdo es un paso fundamental para la salud y bienestar de la ciudadanía, ya que fortalece sus derechos en asuntos ambientales, reforzando la democracia ambiental y comprometiendo al país en esta materia.

Por ser un tratado internacional, la obligación de su cumplimiento se encuentra por encima de las leyes nacionales, así como de las constituciones y leyes provinciales.

MÓDULO 6

Convenio 169 de la OIT

36

VOCES

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue firmado en 1989, y ratificado por 24 países, entre ellos la Argentina en el año 2000. Se trata de una convención internacional que defiende los derechos de los pueblos indígenas y constituye una herramienta clave en el accionar tendiente a lograr justicia social (*Convenio 169*, OIT, 1989).

Al ratificar este Convenio, Argentina se comprometió a adaptar su legislación nacional en los casos que fuera necesario, desarrollando las acciones requeridas e informando a los órganos de control de la OIT sobre su aplicación.

Objetivos

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) surge en Ginebra, Suiza, el 27 de junio de 1987. Tiene como objetivo proteger dos derechos fundamentales para los pueblos indígenas: el derecho a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones; y el derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Además, se propone garantizar el derecho de estos pueblos a decidir sobre las prioridades de desarrollo que los afectan a nivel identitario y territorial.

A través de sus 46 artículos el Convenio establece los estándares mínimos de respeto a una variedad de derechos de los pueblos indígenas, entre los que se encuentran el derecho a la propiedad de sus tierras y recursos naturales, el derecho a la autodeterminación, el derecho a la consulta previa y el derecho a la preservación de sus conocimientos tradicionales. Entre las obligaciones de los Estados parte, se encuentran: consultar a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas que les afecten; establecer medios de participación libre para los pueblos interesados y establecer medios para el desarrollo pleno de las instituciones e iniciativas de los pueblos indígenas.

Principios

Los principios que sostiene el Convenio son:

- 1.** Identificación de los pueblos indígenas y tribales. No se define quiénes son los pueblos indígenas y tribales, sino que se adopta un enfoque práctico, fundamentalmente utilizando el criterio de auto-identificación.
- 2.** No discriminación. Los pueblos indígenas deben gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales (artículo 3), y de los derechos



de ciudadanía (artículo 4), sin distinción por género (artículo 3). Además, se deberá evitar la discriminación entre trabajadores pertenecientes a pueblos indígenas (artículo 20).

3. Medidas especiales. Se establece la necesidad de adoptar medidas especiales para salvaguardar personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos, sin que sean contrarias a sus deseos expresos (artículo 4.).
4. Reconocimiento de la cultura y otras características específicas de los pueblos indígenas y tribales. Reconociendo las diferencias culturales e identitarias entre la población dominante y los pueblos indígenas y tribales, el Convenio busca garantizar que estas sean respetadas y tenidas en cuenta para tomar medidas que tendrán impacto sobre ellos.
5. Consulta y participación. Los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados en relación con los temas que les afectan, participando de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y formulación de políticas y en la vida pública en general. Esta consulta debe realizarse a través de procedimientos apropiados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas (artículo 6).
6. Derecho a decidir sobre las prioridades del desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y tierras. Por otro lado, también se incluye el derecho a controlar su desarrollo económico, social y cultural (artículo 7).

Implementación en Argentina

La República Argentina se encuentra entre los 22 países que han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El país ratifica este Convenio 169 a través de la Ley 24.071, sancionada el 4 de marzo de 1992 y promulgada el 7 de abril del mismo año. El Convenio entró en vigor doce meses después de la fecha del registro de su ratificación, el 3 de julio de 2001.

El Convenio 169, por ser un tratado internacional, posee una jerarquía superior a las leyes federales. En Argentina es activa la presencia de pueblos indígenas y tribales, pero esta realidad no suele reflejarse en el Estado. Por eso, el Convenio 169 crea una responsabilidad gubernamental en cuanto a la protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas y tribales, promoviendo la eliminación de las diferencias socioeconómicas y fomentando la participación.

Referencias bibliográficas Bloque A

Acuerdo de Escazú. Costa Rica, 27 de septiembre de 2018.

Arroyo Chacón, J.I. (2017). Innovación abierta como pilar del gobierno abierto. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV (27), pp. 13-41: <http://redalyc.org/pdf/960/96055458002.pdf>

Bobbio, N. (2007). *Diccionario de política*. Siglo XXI México.

Burle, C.; Bellix, L. y Machado, J. (2016). ¿Qué tal definir principios de gobierno abierto? Open Government Partnership. Recuperado el 1 de marzo de 2023, de <http://www.opengovpartnership.org/stories/que-tal-definir-principios-de-gobierno-abierto/>

Cámara de Diputados de la Nación (s.f.) *Comisiones*. Recuperado el 1 de marzo de 2023, de <http://hcdn.gob.ar/comisiones/comisiones-html>.

CEPAL-Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (s.f.) *Acerca de Gobierno Abierto*. Recuperado el 1 de marzo de 2023, de <http://cepal.org/es/temas/gobierno-abierto/acerca-gobierno-abierto>

Constitución de la Nación Argentina (1994). Asamblea Nacional Constituyente.

Constitución de la Provincia de Catamarca (1988). Convención Constituyente de Catamarca.

Constitución de la Provincia de Jujuy (1986). Honorable Convención Constituyente.

Constitución de la Provincia de Neuquén (2006). Convención General Constituyente.

Constitución de la Provincia de Río Negro (1988). Convención General Constituyente.

Constitución de la Provincia de Salta (1986). Convención Constituyente.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 28 de agosto de 1789.

Di Tella, T. (2004). *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Ariel.

Diccionario Electrónico de la Lengua-DEL, Real Academia Española (s.f.): <https://dle.rae.es/>

Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, Real Academia Española (s.f.): <http://dpej.rae.es/lema/recurso-natural>

El derecho a un medio ambiente sano. Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012-2018). Dirección General de Derechos Humanos (2018).

Fundación Directorio Legislativo (s.f.) "Entró en vigencia el Acuerdo de Escazú sobre acceso a la información pública y participación en temas ambientales". Recuperado el 1 de marzo de 2023: <http://civicspaceguardian.directoriolegislativo.org/index.php/2021/07/01/entro-en-vigencia-el-acuerdo-de-escazu-sobre-acceso-a-la-informacion-publica-y-participacion-en-temas-ambientales/>

Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Guía inicial de gobierno abierto. Principios y experiencias para una gestión colaborativa*. Recuperado el 1 de marzo de 2023: <http://nube.innovacion.gob.ar/s/iYbe47wqrdy7pbK>

Organización Internacional del Trabajo-OIT (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, recuperado el 1 de marzo de 2023: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms345065.pdf>



- Organización Internacional del Trabajo-OIT (s.f.). *El Convenio 169*. Recuperado el 1 de marzo de 2023: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms345065.pdf>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC). Recuperado el 1 de marzo de 2023: <http://oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación*. Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2019). Recuperado el 1 de marzo de 2023: <http://hcdn.org.ar/reglamento/index.html>
- Salgado, J.M. y Gomiz, M.M. (2010). *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas: su aplicación en el derecho interno argentino*. Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas.
- Sánchez González, J.J. (2015). "La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto", en: *Espacios públicos* n° 18 (46), mayo-agosto, pp. 51-73: <http://redalyc.org/pdf/676/676424415003.pdf>
- Valenzuela, R.E. y Gil-García, J.R. (2019). "Gobierno abierto para la modernización del Estado", en: *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n° 28 (56), julio-diciembre. DOI: <http://dx.doi.org/10.20983/noesis.2019.2.1>



BLOQUE B

**CONCEPTOS TÉCNICOS SOBRE
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**



Este segundo módulo del manual tiene por objetivo proporcionar a los participantes del **Proyecto Voces** información básica sobre los recursos naturales y los aspectos técnicos de las actividades extractivas así como también sobre las modalidades de acceso –por parte de las empresas mineras y petroleras– a los territorios con interés prospectivo. Se identifican las autoridades e instituciones responsables de otorgar las concesiones y de controlar las actividades tanto desde el punto de vista técnico, como legal, ambiental y social.

Igualmente se describen las etapas del ciclo de vida de los proyectos y los contenidos de los estudios de impacto ambiental y social, así como también los riesgos, la transparencia y el rol de la mujer en las actividades mineras y petroleras.



MÓDULO 1

Recursos Naturales

A través de miles y miles de millones de años, en el universo se fueron concentrando partículas que conformaron las estrellas, los planetas y sus satélites. Uno de los planetas es la Tierra.

Tiene una conformación no homogénea, con sustancias sólidas (rocas, suelos, etc.), líquidas (ríos, lagos, mares) y gaseosas (atmósfera).

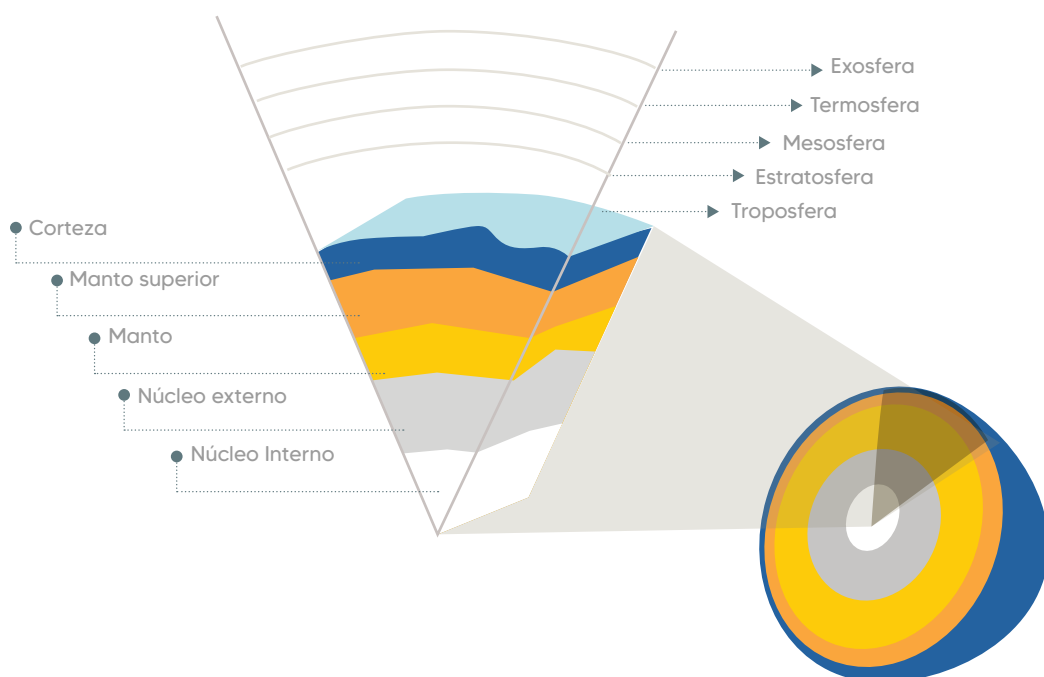
Lámina 1. **La Tierra nuestro planeta.**



Fuente: Rawlings, P. (2013).



Fuente: Stöckli, R., et.al, (s/f).



Fuente: Elaboración propia.

Conceptos importantes a tener en cuenta:

- ▶ Los minerales son sustancias naturales con una determinada composición química. Normalmente son sólidos e inorgánicos y tienen una estructura cristalina.
- ▶ Las rocas son materiales sólidos, formados por cristales de minerales.
 1. El agua es un tipo de “mineral” líquido fundamental para la vida que aparece en la superficie y en la corteza terrestre.
- ▶ También aparecen en el subsuelo sustancias líquidas orgánicas como el petróleo y sustancias gaseosas.
- ▶ Con las tecnologías disponibles en la actualidad, el ser humano sólo ha podido reconocer y aprovechar mínimamente pequeñísimas porciones de la corteza terrestre.

Los **recursos naturales** son valiosos para las sociedades porque contribuyen a su supervivencia, a su bienestar y a su desarrollo y, de acuerdo con su origen y características, los podemos identificar como recursos naturales renovables y no renovables.

Diagrama 1. **Recursos naturales.**

Recurso renovable

Es un recurso natural que **se puede restaurar por procesos naturales a una velocidad superior a la del consumo por los seres humanos.**

Ejemplos: bosques, viento, radiación solar, energía hidráulica, energía geotérmica, madera, y productos de agricultura como cereales, frutales, tubérculos, hortalizas, desechos de actividades agrícolas entre otros.

Recurso no renovable

Son recursos naturales que **no pueden ser producidos, cultivados, regenerados o reutilizados a una escala tal que pueda sostener su consumo.**

Estos recursos frecuentemente existen en cantidades fijas ya que la naturaleza no puede recrearlos en períodos históricos compatibles con la vida humana.

Ejemplos: el carbón, el petróleo, los minerales, los metales, el gas natural.

Fuente: Elaboración propia.

Economía Circular

En el pasado, el modelo económico de producción y consumo consistía en la extracción o el aprovechamiento de recursos naturales, la producción de bienes para satisfacer demandas, el uso de dichos bienes y, finalmente, el desecho



de los mismos, generando así residuos que afectaban el medio ambiente. Este modelo fue denominado “economía lineal”. Sin embargo, a partir de mediados del siglo XX fueron planteadas y analizadas diversas alternativas para modificar este modelo de extraer, producir, consumir y tirar.

Fue así como en los años ochenta comenzó a utilizarse el término “economía circular” para describir un sistema cerrado que –como se muestra en el **gráfico 1**– a partir del aprovechamiento de los recursos naturales disponibles y en función de los bienes demandados, optimice su uso y reparación (alargue su vida útil), y que luego sean recolectados para su reciclado y posterior reingreso al sistema. Sin embargo, siempre van a existir desechos residuales, pero estos deben ser mínimos y su disposición final no debe afectar al medio ambiente.

Gráfico 1. **Economía circular.**



Fuente: Naturklima (s/f). “Economía circular y economía lineal” .

MÓDULO 2

Propiedad del suelo y el subsuelo

Conforme a lo establecido en el Artículo 124 de la Constitución Nacional: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (*Constitución Nacional Argentina*, 1994). Esto quiere decir que los recursos mineros e hidrocarburíferos que se encuentran en el mar territorial argentino (a partir de las 12 millas de la costa) corresponden al dominio originario del Estado Nacional. La Ley N° 26.197 ratifica el dominio originario de los hidrocarburos por parte de las provincias en sus respectivos territorios y por parte del Estado Nacional en el Mar Territorial Argentino. Asimismo, en su artículo 75 la Constitución dispone que corresponde al Congreso Nacional dictar el Código de Minería. Este Código –que conjuntamente con la Ley de Hidrocarburos N° 17.319 regula las concesiones mineras e hidrocarburíferas– en su Sección Segunda, con base a lo establecido en la Ley N° 24.585, establece todo lo relativo a la Protección Ambiental Minera.

Dentro de nuestro sistema político, hay algunas instituciones responsables de la gestión de los recursos naturales:

Autoridades Nacionales

Ministerio de Economía

1. Secretaría de Minería: la Secretaría de Minería tiene a cargo la formulación de la visión global del sector minero nacional promocionando una actividad minera responsable que genere desarrollo sustentable y cumpla con las normativas nacionales vigentes y protocolos internacionales; asimismo coordina políticas públicas con los estados provinciales, a la vez que promueve lineamientos políticos –en el marco del federalismo– que con uniformidad y coherencia permitan atraer inversiones para el desarrollo de la industria.

En el ámbito de esta Secretaría funcionan la Subsecretaría de Desarrollo Minero y la Subsecretaría de Política Minera.

2. Secretaría de Energía: la misión de la Secretaría de Energía es proponer, implementar y monitorear programas que conduzcan a un uso eficiente de los recursos energéticos, tanto en la oferta de fuentes primarias y secundarias como en las etapas de transformación y en los distintos sectores de consumo final. En el ámbito de esta Secretaría funciona la Subsecretaría de Hidrocarburos.

Autoridades Provinciales

En cada una de las provincias en las que se desarrolla **Voces** existen instituciones específicas dedicadas a esta cuestión:



Provincia de Catamarca

- ▶ Ministerio de Minería
- ▶ Dirección Provincial de Minería
- ▶ Juzgado de Minas

Provincia de Jujuy

- ▶ Ministerio de Desarrollo Económico y Producción
- ▶ Secretaría de Minería e Hidrocarburos
- ▶ Dirección Provincial de Minería
- ▶ Juzgado Administrativo de Minas

Provincia de Neuquén

- ▶ Ministerio de Energía y Recursos Naturales
- ▶ Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos

Provincia de Río Negro

- ▶ Secretaría de Estado
- ▶ Secretaría de Minería
- ▶ Secretaría de Hidrocarburos

Provincia de Salta

- ▶ Ministerio de Producción y Desarrollo Sustentable
- ▶ Secretaría de Minería y Energía
- ▶ Dirección General de Minería
- ▶ Juzgado de Minas (depende del Poder Judicial)

Concesiones mineras e hidrocarburíferas

Como se señaló anteriormente, el dominio de los recursos mineros e hidrocarburíferos puede estar a cargo de las provincias o del Estado Nacional. En función de ello, los respectivos entes estatales tienen la responsabilidad de intervenir tanto en la formulación de políticas de aprovechamiento y explotación de los recursos como en la concesión de áreas para la prospección, exploración y/o explotación minera o hidrocarburífera.

Estas concesiones, en el caso de los minerales y rocas de aplicación, se hacen conforme al Código de Minería y disposiciones complementarias, y en el caso de los hidrocarburos, según la Ley Nacional N° 17.319 y decretos reglamentarios.

En el ámbito de la minería, en algunas provincias la Autoridad Minera tiene a su cargo además la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental según lo establecido en la Sección Segunda del Código de Minería.

En cuanto a los hidrocarburos, el tema ambiental se evalúa según lo establecido en la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675) y la respectiva legislación provincial; también intervienen los organismos responsables de la temática.

Las concesiones consisten en permisos de prospección o cateos, que son los que involucran un área de mayor extensión, y cuyo objetivo es la búsqueda de yacimientos minerales o hidrocarbúricos de interés económico.

Luego de localizado un yacimiento mineral (mina), la autoridad minera concede “pertenencias” (rectángulos de 200 por 300 metros) que cubren el área de interés. Por cada pertenencia debe pagarse un canon anual.

El Código de Minería agrupa los minerales en Primera, Segunda y Tercera categoría. En la Primera categoría están los minerales que contienen metales (cobre, oro, plata, zinc, etc.). La concesión la otorga directamente la autoridad minera sin intervención de quien posea una propiedad en la superficie.

En la Segunda categoría están los minerales no metálicos (yeso, talco, bentonitas, baritina, etc.). En este caso las minas se conceden preferentemente al propietario del suelo.

En la Tercera categoría están las rocas y suelos en general, así como las rocas destinadas a la construcción y/o la ornamentación (calizas, arcillas, dolomitas, etc.) que pertenecen al propietario de la superficie y que nadie puede explotar sin su consentimiento, salvo por motivos de utilidad pública.

Legislación promocional nacional e impuestos a las actividades extractivas

Las actividades extractivas pagan impuestos nacionales e impuestos y tributos provinciales.

La minería cuenta con una Ley de Promoción cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Minería de la Nación. Es la Ley N° 24.196 que establece que todas aquellas empresas o personas que realicen actividades de prospección, exploración, desarrollo, preparación y extracción de sustancias minerales acceden a beneficios tales como: estabilidad fiscal, amortización acelerada, regalías de hasta el 3%, importación de bienes de capital libres de impuestos, etc.

En el caso de los hidrocarburos, el régimen fiscal se compone de normativas específicas para el sector y normativas generales de la actividad económica privada. Así lo expresa la Ley N° 17.319, en la cual se especifica que titulares de permisos de exploración y concesiones de explotación estarán sujetos en el orden nacional al pago de derechos aduaneros, impuestos u otros tributos que graven los bienes importados al país y de recargos cambiarios, así como también estarán obligados al pago del impuesto a las ganancias eventuales. También se fijan los cargos referidos al canon y las regalías (**ver cuadro 1**).



Cuadro 1. **Contribución de la industria extractiva a los ingresos nacionales 2021.**

Flujo de ingresos	Total ingresos país* en USD	Total ingresos hidrocarburos ^a en USD	Total ingresos mineros ^b en USD	Total ingresos industria extractiva en USD	Industrias Extractivas/ total país en %
Impuesto al Valor Agregado	28.532,22	970,38	0,39	970,77	3,40
Seguridad Social	24.254,64	289,28	128,78	418,06	1,72
Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios	7.885,81	395,24	19,39	414,63	5,26
Impuestos a las Ganancias	15.019,77	815,13	106,93	922,07	6,14
Derechos de Exportación	10.121,03	366,38	195,88	562,26	5,56
Totales	85.813,47	2.836,42	451,37	3.287,79	3,83

Nota: Estadísticas Tributarias AFIP <https://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/>

a: Total Sector¹ es la recaudación de la totalidad de las empresas que tienen como actividad principal declarada ante la AFIP alguna de las siguientes: 61000 - Extracción de petróleo crudo o 62000 - Extracción de gas natural.

b: Total empresas 1ra categoría, (ref.2-b). Planilla de Recolección de Datos sector gobierno - AFIP - Flujo de Ingresos.

Fuente: Informe EITI, 2022.

MÓDULO 3

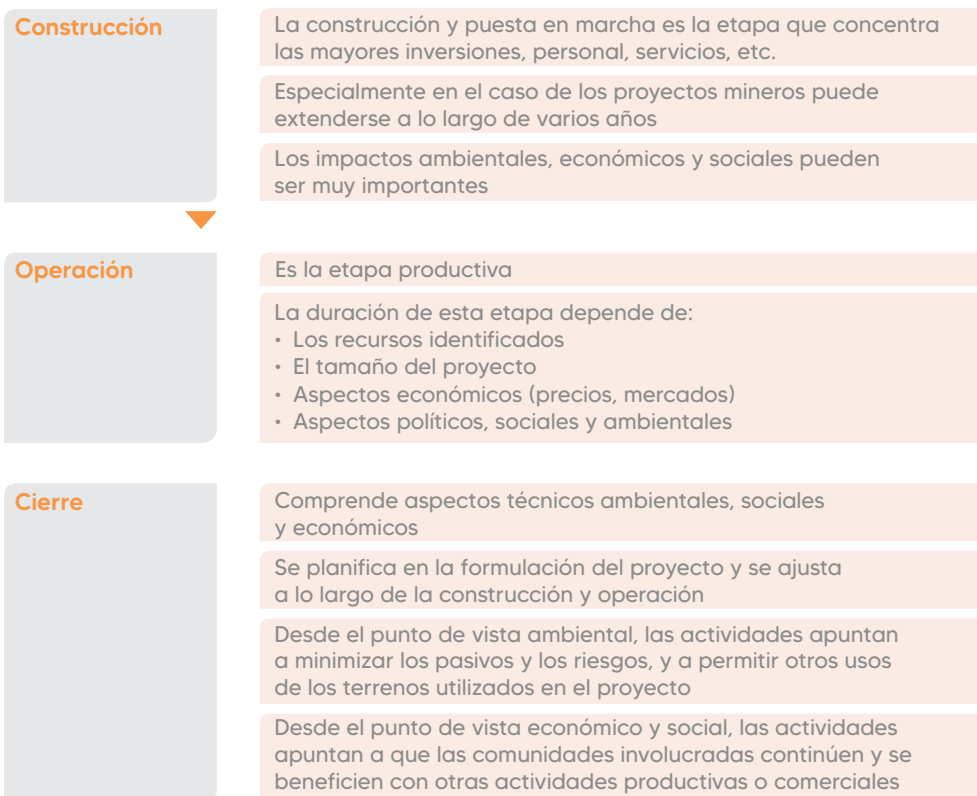
Proyectos extractivos

En el **diagrama 2** se describen todos los pasos y fases que conforman el ciclo de vida de los proyectos extractivos:

- ▶ Formulación
- ▶ Construcción
 - ▶ Operación
 - ▶ Extracción
- ▶ Procesamiento
- ▶ Cierre del proyecto

Diagrama 2. **Ciclo de vida de los proyectos extractivos.**





Fuente: Elaboración propia.

MÓDULO 4

Conceptos técnicos

54

VOCES

Extracción o explotación

En la selección del método de explotación de un yacimiento se aplican criterios tales como:

- ▶ Tamaño, forma y profundidad del depósito
- ▶ Aspectos fisiográficos: topografía, clima, etc.
- ▶ Factores ambientales y sociales
- ▶ Aguas subterráneas y superficiales
- ▶ Factores económicos: precios, costos y volumen
- ▶ Entorno geológico y geoestructural del sector
- ▶ Propiedades físico mecánicas de las rocas.

Modalidades de extracción

Extracción a cielo abierto

La extracción a cielo abierto se hace para aquellos cuerpos mineralizados que afloran en la superficie o que tienen una cobertura con suelos o rocas de escaso espesor.

Las imágenes de este tipo de extracción que se muestran en la **lámina 2** corresponden a extracción de sal y de carbón; a una cantera de calizas y a la extracción a cielo abierto de cobre y oro.

Extracción subterránea

Se trata de aquellos que se encuentran a mucha profundidad o que, por la forma como se ofrecen en la naturaleza (vetas), pueden ser extraídos desde galerías subterráneas.

Las características de este tipo de extracción se presentan en el esquema de explotación de una mina subterránea (**gráfico 2**). Ejemplos de este tipo de extracción se muestran en las imágenes que recoge la **lámina 3**.



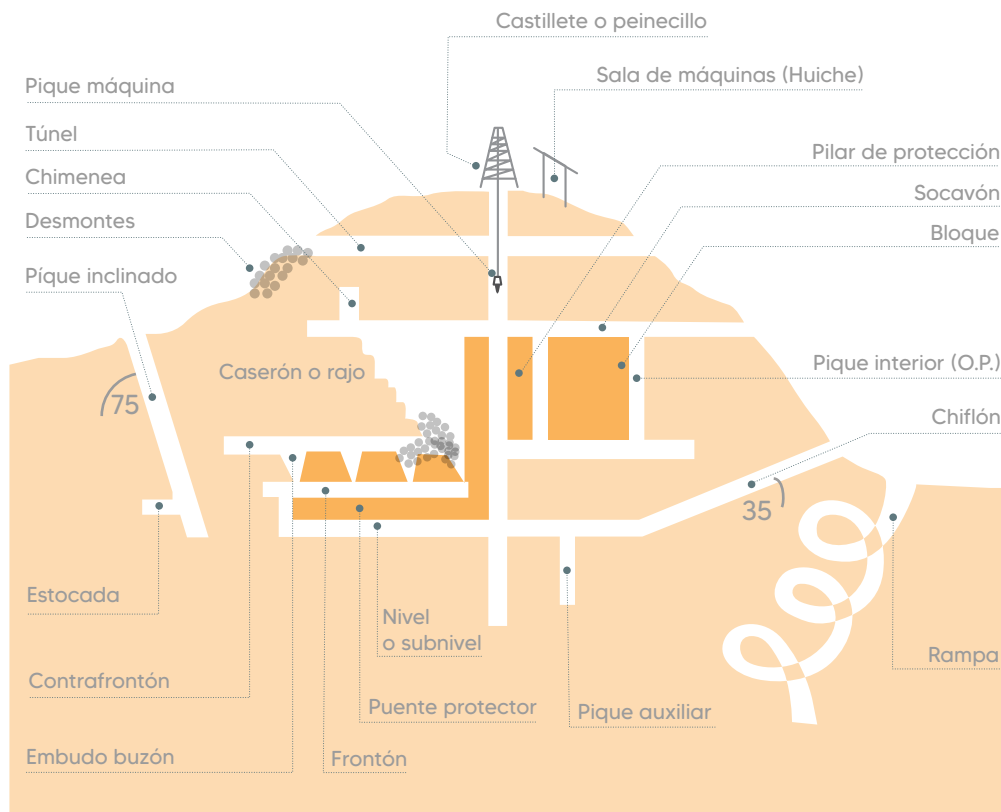
Lámina 2. Imágenes de extracción a cielo abierto de ciertos minerales.



A: Extracción de sal; **B:** Extracción de carbón; **C:** Cantera de calizas; **D:** Rajos a cielo abierto (*open pit*) en minería de cobre y oro.

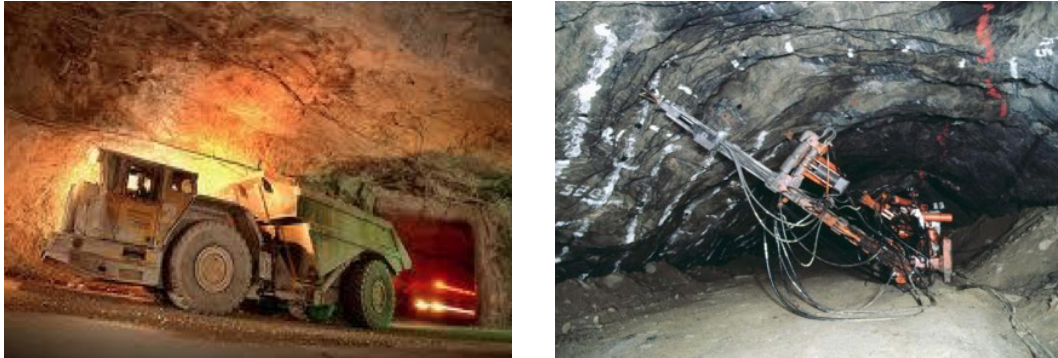
Fuente: A (izquierda): Elaboración propia; A (derecha): Dos Anclas (s.f) *Sin título*; B: Wikipedia (s.f) "Minería superficial de carbón en Wyoming en los Estados Unidos"; C: Wikipedia (s.f) "Cantera de mármol en Carrara, Toscana, Italia". D: Sarudiansky, R. y Nielson, H. (s/f).

Gráfico 2. Esquema de explotación de una mina subterránea.



Fuente: Elaboración propia basada en el trabajo de Sarudiansky, R. y Nielson, H. (s/f). Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias (AAPC).

Lámina 3. **Imágenes ejemplo de trabajos de explotación en una mina subterránea.**



Fuente: Imagen izquierda: American Mining & Tunneling (s/f); Imagen derecha: Mining Technology (2013).

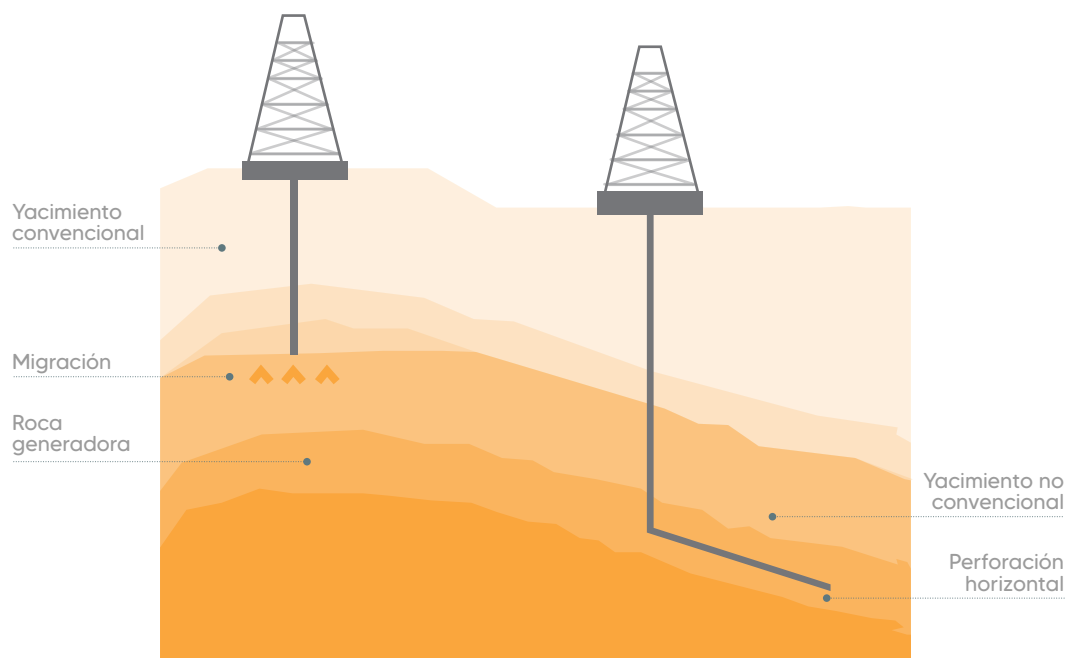
Extracción por perforación

Petróleo y gas

La extracción por perforación es el principal método aplicado en los proyectos de hidrocarburos líquidos y gaseosos.

En los yacimientos convencionales el petróleo y el gas se extraen por bombeo desde la roca portadora. En los yacimientos no convencionales se utiliza el *fracking*, un procedimiento que consiste en inyectar agua con arena a alta presión en formaciones rocosas con gas y petróleo, con la finalidad de abrir fisuras para que el hidrocarburo pueda escapar y así ser extraído del subsuelo (gráfico 3 y lámina 4).

Gráfico 3. **Yacimientos convencionales y no convencionales.**



Fuente: Elaboración propia basada en el trabajo de Letcher, H. y Strada, J. (2017).



Lamina 4. **Unidades de bombeo de petróleo.**



Fuente: Wikipedia (2007), "A pumpjack in Texas".

Litio

Otro mineral que se puede extraer a través de perforaciones es el litio que, conjuntamente con otras sales, se ha detectado en salares del noroeste argentino.

Para ello, mediante bombeo se extraen las salmueras para posteriormente transportarlas a pozas de evaporación donde se procede a la separación del cloruro de litio (**lámina 5**). Este se transporta luego a una planta donde a través de otros procedimientos se transforma en carbonato de litio, un producto ya comercializable.

Lámina 5. **Perforación en salar y pozas de evaporación.**

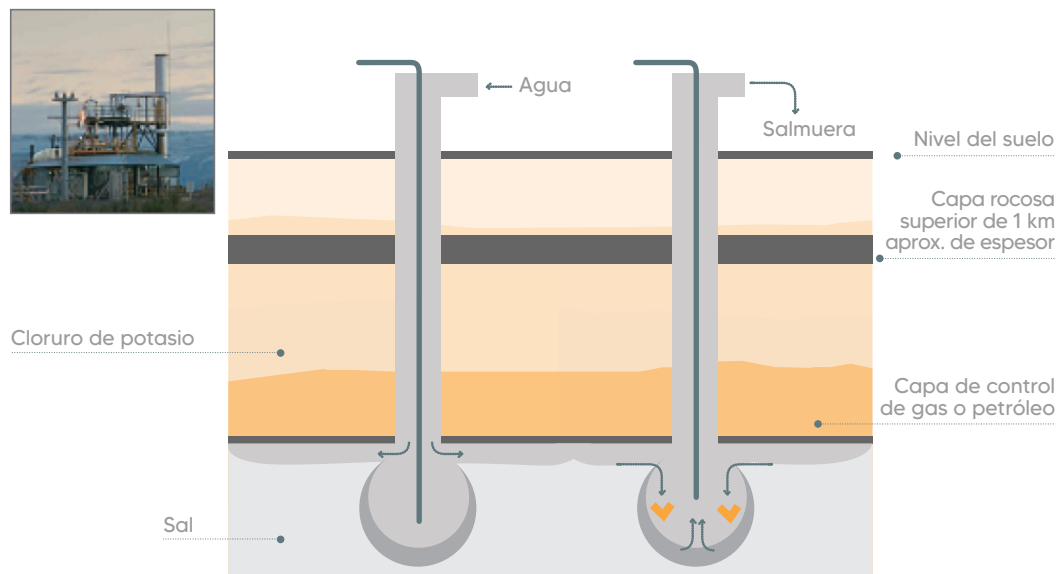


Fuente: Elaboración propia.

Otros minerales: el potasio

El cloruro de potasio, destinado a la producción de fertilizantes, es un mineral que también se extrae mediante perforaciones (**gráfico 4**). En este caso a través de una perforación se llega a los niveles salinos y por medio de la inyección de agua se disuelven las sales que se llevan a la superficie en otro pozo ubicado en las cercanías.

Gráfico 4. **Proyecto para la extracción de cloruro de potasio.**

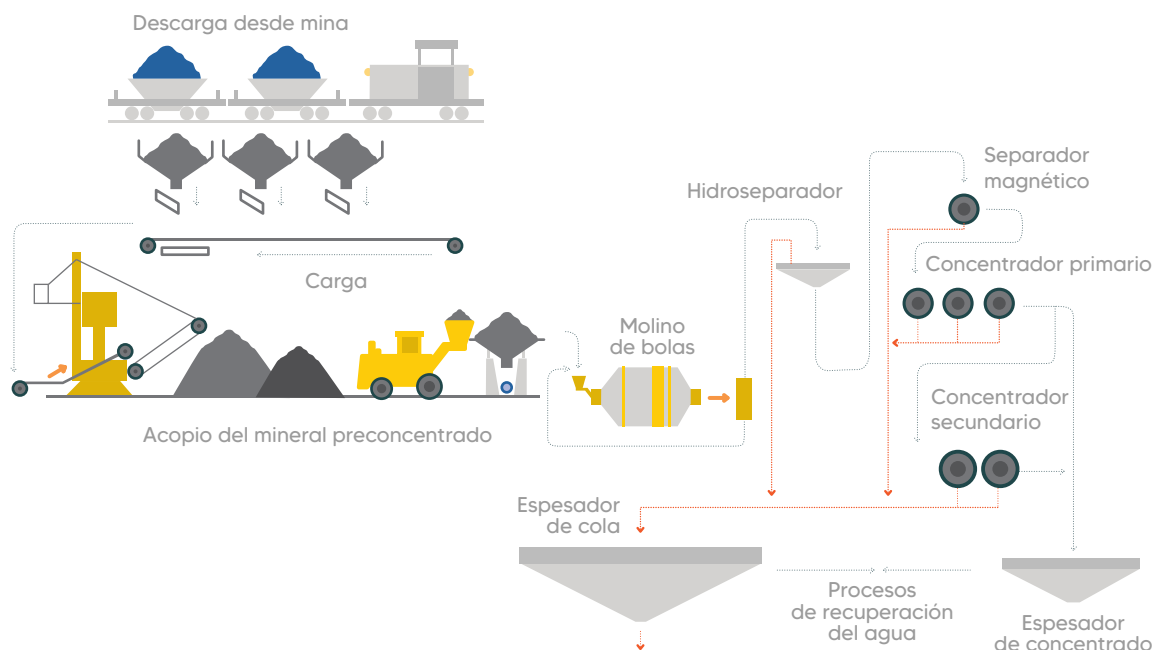


Fuente: Elaboración propia basada en el trabajo de Río Tinto: "Método de extracción propuesto para el cloruro de potasio de Río Colorado".

Procesamiento

Es excepcional que los recursos del subsuelo se puedan utilizar tal como existen en su estado natural, prácticamente siempre se desarrolla un proceso para convertirlos en producto comercializable. El petróleo se refina: las arenas se clasifican por tamaños; los mármoles y granitos son aserrados y pulidos; las piedras preciosas y semipreciosas son talladas; incluso los metales se extraen del mineral que los contiene. En la **gráfico 5** se presenta el esquema del proceso de concentración de un mineral.

Gráfico 5. **Esquema del proceso de concentración de un mineral.**



Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de Muñoz, E. (2007).



MÓDULO 5

Gestión de los residuos

Los residuos que resultan de las actividades extractivas pueden provenir del proceso mismo de su procesamiento y/o de los asentamientos humanos donde se desarrollan las operaciones. Los residuos correspondientes a la extracción a cielo abierto y subterránea en general corresponden a rocas sin minerales de interés económico que se disponen en áreas predeterminadas que se denominan “escombreras” (lámina 6).

Los residuos correspondientes al procesamiento de minerales se denominan “colas” o “relaves”. Los depósitos más conocidos para este tipo de residuos son los “diques de colas” cuya dimensión depende del tamaño del proyecto y que son muy importantes para la reutilización del agua que se utiliza en el procesamiento (lámina 7).

El tercer tipo de residuos es el de aquellos que se generan en las viviendas, comercios, oficinas, servicios, etc. (limpieza de calles y accesos, zonas verdes, áreas recreativas, muebles y enseres, escombros de construcción, etc.). En este caso debe cumplirse con la normativa vigente en el territorio donde se localiza el proyecto.

Lámina 6. **Escombreras de una operación minera a cielo abierto.**



Fuente: Elaboración propia.

Lámina 7. **Vista satelital de un dique de colas.**



Fuente: Elaboración propia.

MÓDULO 6

Uso del agua

60

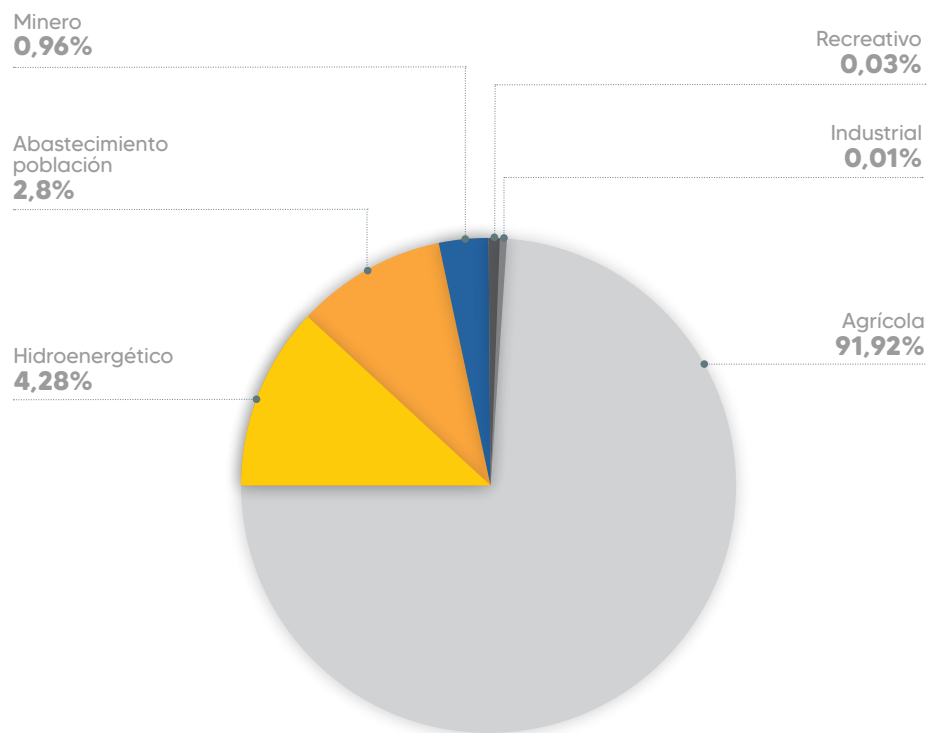
VOCES

El agua es un recurso que se utiliza en todas las etapas de todo proyecto extractivo: desde la prospección y la exploración hasta las fases de construcción, operación y cierre. El agua que se utiliza para ello puede provenir de arroyos, ríos y lagos; de fuentes subterráneas; del mar, o de la reutilización del agua utilizada durante el procesamiento del producto extraído.

La reutilización o reciclado del agua es fundamental. En el esquema de concentración de un mineral (**gráfico 6**) se observa cómo se contempla la recuperación del agua luego de obtener el concentrado. Asimismo, en el caso de los diques de cola (como muestra la **lámina 7** del Módulo anterior) se recupera agua en la base del dique y se bombea nuevamente hacia la planta de concentración.

En muchos proyectos la utilización de agua reciclada puede ser superior a 70%.

Gráfico 6. Ejemplo de usos del agua.



Fuente: Elaboración propia.



MÓDULO 7

Evaluación de los impactos ambientales y sociales

¿Qué es el impacto ambiental?

Es cualquier cambio neto –de carácter positivo o negativo– generado en el ambiente como consecuencia directa o indirecta de acciones que puedan producir alteraciones susceptibles de afectar la salud o el bienestar de las generaciones presentes o futuras, así como la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales.

Es la diferencia en los efectos producidos sobre el ambiente o alguno de sus componentes como consecuencia de una acción o actividad, en comparación con la situación sin actividad.

¿Qué es la evaluación de un impacto ambiental?

Es un proceso de carácter preventivo que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto de obra o actividad puede causar al ambiente, en el corto, mediano y largo plazo. **Es indispensable que este proceso se lleve a cabo antes de la toma de decisión sobre la ejecución del proyecto.**

Es un procedimiento técnico-administrativo que permite a la autoridad ambiental competente una toma de decisión informada respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto y su gestión ambiental.

El procedimiento siempre tiene que estar basado en la normativa ambiental vigente.

Legislación aplicable

- ▶ Normativa Supranacional
- ▶ Normativa Ambiental Nacional
- ▶ Normativa Provincial
- ▶ Normativa Municipal
- ▶ Normativa Sectorial

Contenidos de un Estudio de Impacto Ambiental

- ▶ Resumen ejecutivo
- ▶ Introducción
- ▶ Descripción del proyecto
- ▶ Línea de base del área de influencia del proyecto
- ▶ Identificación, valoración y descripción de impactos ambientales
- ▶ Análisis de riesgo
- ▶ Plan de gestión ambiental
- ▶ Plan de contingencias
- ▶ Legislación aplicable
- ▶ Bibliografía

La línea de base ambiental

Es el estudio de la caracterización del área de influencia directa e indirecta de un proyecto desde el punto de vista ambiental, social y económico, previa al inicio de su construcción.

La elaboración de esta línea de base comprende estudios de: clima, calidad del aire, ruidos, suelo y subsuelo, aguas superficiales y subterráneas, flora, fauna, paisaje, ambiente socio-económico, infraestructura, arqueología, etc. Se podría afirmar que se trata de una “foto” del territorio previa a la elaboración del proyecto.

Identificación y valoración de los impactos

La superposición de las actividades del proyecto sobre el territorio permite identificar y valorar los posibles impactos (positivos o negativos) sobre el clima, el suelo y el subsuelo, el agua superficial y subterránea, la flora, la fauna, la población, la infraestructura, el paisaje y los bienes culturales. El resultado obtenido se puede sintetizar a través de la elaboración de una matriz de impactos (**cuadro 2**).

El Plan de Gestión Ambiental

Es un compromiso que surge del Estudio de Impacto Ambiental para **Prevenir, Mitigar** y **Remediar** los impactos. Comprende todas las etapas del Proyecto e incluye: el seguimiento de las actividades, el monitoreo ambiental y las acciones a tomar ante contingencias ambientales.

Prevenir

Mitigar

Remediar

Cuadro 2. Ejemplo de la Matriz de impactos de un proyecto.

Acciones ambientales/ Factores ambientales	Acciones del proyecto											Valor Medio	
	Construcción					Operación					Abandono		
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J			K
Medio físico	Calidad Aire	-25	-16	-19	-19	-16	-19	-31	-29	-16	-16	-16	-20,2
	Ruido	-25						-31	-48				-35
	Subterránea								-17				-17
	Superficial								-17				-17
	Calidad Agua	-24	-16	-19	-20	-16	-21	-16	-17	-16	-22		-18,7
Medio biológico	Compactación/ Impermeabilización Suelo	-29											-29
	Importancia media	-26	-16	-19	-19,5	-23	-20	-26	-25,6	-16	-19	-16	-16,4
	Flora terrestre	-20											-20
	Avifauna	-18		-16				-24	-25				-20,8
	Terrestre	-17		-16				-19	-23				-18,8
Importancia media	-18,3		-16				-21,5	-24				-20	
Medio antrópico	Generación de empleo												
	Infraestructura de servicios												
	Infraestructura vial y de transporte			-22									-22
	Energía	-16		-23	-16			-19	-23				-19,2
	Afectaciones a la salud	-16		-14	-17			-14	-21	-17	-17		-16,3
Importancia media	-16		-19,7	-16,5			-16	-22	-17	-17		-17,6	
Valor medio por acción	-20,1		-18,2	-18			-18	-21,3	-23,9	-16,5	-18	-16	-18

- A. Movimiento de suelo
- B. Acopio de materiales
- C. Traslado o movimiento de equipos e instrumentos
- D. Construcción de bases y fundaciones
- E. Vinculaciones y conexiones y cañerías
- F. Montaje
- G. Período de prueba
- H. Operación
- I. Mantenimiento
- J. Gestión de residuos peligrosos y asimilables a domiciliarios
- K. Limpieza final y reconfiguración del terreno

Fuente: Elaboración propia.



La participación ciudadana

Luego de finalizado el Estudio de Impacto Ambiental de un proyecto, este se somete a consideración de las instituciones responsables de los temas ambientales en el territorio respectivo. La participación ciudadana comprende el involucramiento activo en un conjunto de acciones o iniciativas en una audiencia pública convocada con antelación con ese objetivo. El Estudio es presentado, analizado y discutido por todas las partes interesadas. Con posterioridad la autoridad respectiva emite (o no) la Declaración de Impacto Ambiental.

Este es un documento público donde, con base en el Estudio de Impacto Ambiental, se establecen los compromisos de quienes tienen a su cargo el Proyecto.

Una actividad de participación muy importante es la presencia de la comunidad en la supervisión de los proyectos, especialmente en los monitoreos participativos y en las mesas de diálogo.

Lámina 8. Participación ciudadana en un monitoreo ambiental. Monitoreos ambientales



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo-UNDP.



MÓDULO 8

La gestión de riesgos

La gestión de riesgo consiste en la adopción de estrategias de respuesta ante las posibles contingencias que puedan presentarse durante la construcción, operación y cierre de un Proyecto. Incluye aspectos organizacionales, de infraestructura y presupuestarios. **Apunta a prevenir, minimizar o remediar los daños causados por las contingencias.**

65

VOCES

Tipos de riesgos

Riesgos Naturales

- ▶ Sismos / Terremotos
- ▶ Tormentas eléctricas
- ▶ Inundaciones
- ▶ Deslizamientos de tierra
- ▶ Aluviones
- ▶ Ceniza volcánica

Riesgos tecnológicos o antropogénicos

- ▶ Apertura de caminos
- ▶ Generación de ruidos
- ▶ Accidentes de tránsito
- ▶ Accidentes aéreos
- ▶ Derrames
- ▶ Inundaciones
- ▶ Afectación durante la construcción
- ▶ Manejo inadecuado de residuos
- ▶ Incendios en las instalaciones

MÓDULO 9

La transparencia en las industrias extractivas

66

VOCES

¿Qué es la transparencia en las industrias extractivas?

Se entiende por transparencia en las industrias extractivas a la apertura y divulgación pública de actividades e información sobre las actividades mineras y petroleras.

Existe una iniciativa de carácter internacional conocida como **Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)** creada con el objetivo de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las industrias extractivas a través de la publicación, verificación completa y divulgación de información sobre asuntos clave en la gestión de los recursos hidrocarburíferos y mineros. Junto a más de 50 países, Argentina forma parte de EITI desde 2019.

¿Quiénes forman parte de EITI en Argentina?

EITI está conformada a nivel nacional por la Secretaría Técnica Nacional y el Grupo Multipartícipe (GMP) integrado por representantes del sector público, la industria y la sociedad civil, que trabajan en conjunto y comparten la idea de que la explotación de los recursos naturales debe beneficiar a los ciudadanos.

¿A qué tipo de información se puede acceder con los informes de EITI?

- ▶ Principales empresas que operan en el territorio nacional
- ▶ Ingresos al Estado
- ▶ Empleo
- ▶ Exportaciones e importaciones
- ▶ Beneficiarios finales



MÓDULO 10

Rol de la mujer en las actividades extractivas

La mujer ha estado muy poco representada en las actividades extractivas, fundamentalmente en actividades administrativas y en servicios auxiliares. Sin embargo, su participación se ha incrementado en los últimos años. Algunos ejemplos, a manera de antecedentes:

- ▶ Las “*palliris*” en el norte argentino y en Bolivia.
- ▶ En el siglo XVIII: Catalina Alfaro, en Campo del Arenal.
- ▶ En el siglo XIX: Asunción Isasmendi de Ávalos, en Boratos en la Puna.
- ▶ En el siglo XX: Lola Mora, en explotación de hidrocarburos.

Según un Informe sobre la situación actual de la Secretaría de Minería de la Nación, durante el mes de septiembre de 2022 el empleo minero femenino alcanzó los 3.911 puestos de trabajo, lo que representó un 10,5% del empleo minero total. Este número implicó un incremento de 28,9% interanual (876 puestos adicionales), mientras que el empleo minero masculino aumentó 9% interanual (2.767 nuevos empleos para el sector).

De esta manera, entre los meses de enero y septiembre de 2022 la minería generó 631 nuevos puestos de trabajo para las mujeres argentinas, a un ritmo promedio de 70 puestos al mes. En septiembre de 2022, el rubro de los proyectos metalíferos en producción fue el que más mujeres ocupó con 1.228 puestos de trabajo (31,4% del empleo minero femenino) que representan el 10,5% de empleo del rubro.

Además, el sector tuvo un incremento del 20,7% interanual, lo que marca la creación de 211 nuevos puestos para las mujeres en el periodo. A su vez, la exploración y financiación de la minería metalífera empleó a 72 mujeres (1,8 % del empleo minero femenino) representando un 8,0% del rubro, teniendo en términos interanuales un crecimiento de 50,0%. En septiembre, el rubro de servicios y actividades relacionadas con la minería ocupó a 675 mujeres (17,3% del empleo minero femenino) representando el 8,2% del empleo del rubro, teniendo en términos interanuales un crecimiento del 34,5% (173 nuevos puestos femeninos).

El siguiente rubro que más mujeres empleó fue el de la producción de litio que en septiembre de 2022 ocupó a 489 mujeres (12,5% del empleo minero femenino) abarcando el 20,2% del rubro, situándose como el segundo con mayor participación femenina. En términos interanuales tuvo un incremento de 74,6%, creando 209 nuevos puestos para mujeres en ese rubro. A su vez, la exploración y financiación de la minería del litio ocupó a 204 mujeres (5,2% del empleo minero femenino) participando en el 24,3% del empleo del rubro, siendo el primer

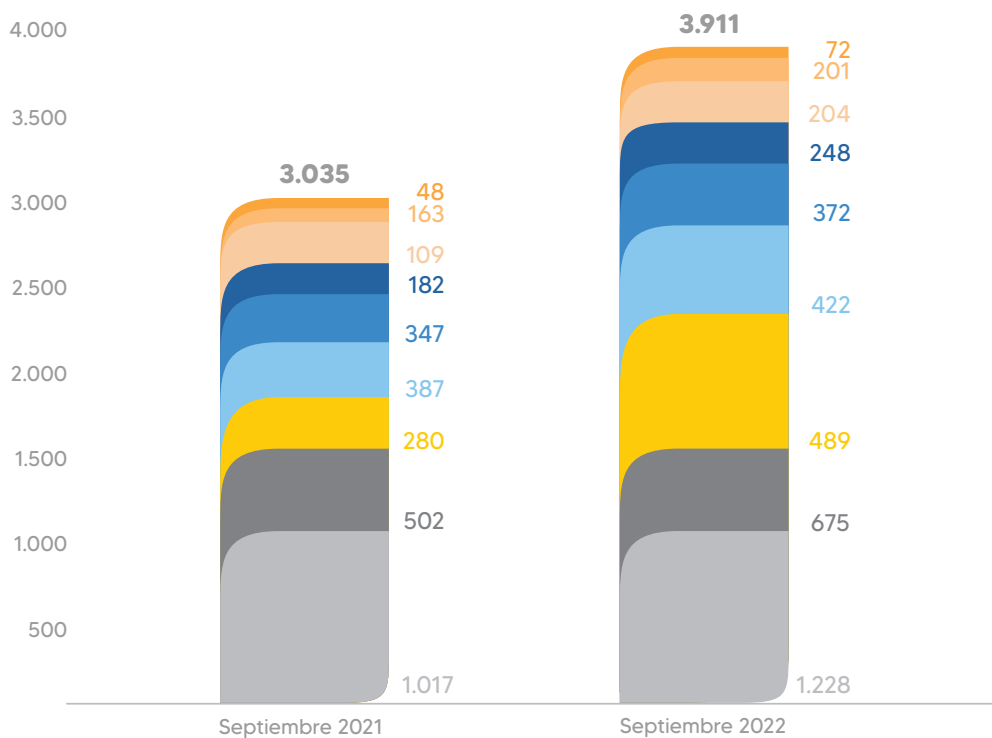
rubro minero con mayor participación de mujeres en su nómina. En términos interanuales, tuvo un incremento de 87,2% creando 95 nuevos puestos de trabajo para las mujeres.

En cuanto al rubro de las rocas de aplicación ocupó a 422 mujeres (10,8% del empleo minero femenino) y significó el 6,9% del empleo del rubro. En comparación con septiembre de 2021, el empleo femenino en este rubro tuvo un incremento de 9,0%.

La producción de minerales no metalíferos en septiembre de 2022 ocupó a 372 mujeres (9,5% del empleo minero femenino) que representan el 11,5% del empleo en el rubro que, en términos interanuales, tuvo un incremento de 7,2%.

El sector de la producción de minerales combustibles ocupó a 248 mujeres (6,3% del empleo minero femenino) abarcando el 10,8% del empleo del rubro, lo que en términos interanuales significó un incremento de 36,3%. Por último, el rubro producción de minerales no clasificados previamente ocupó 201 a mujeres (5,1% del empleo minero femenino) que representan el 11,7% del empleo en el rubro, con un incremento de 23,3% en términos interanuales.

Gráfico 7. **Evolución del empleo femenino (en cantidad de puestos de trabajos) y su composición en el sector de los recursos naturales.**



■ Exploración y financiación metalífera; ■ Producción Minerales no clasificados; ■ Exploración y financiación litio; ■ Producción combustibles; ■ Minerales no metalíferos; ■ Rocas de aplicación; ■ Producción litio; ■ Servicios mineros; ■ Producción metalífera.

Fuente: Dirección de Transparencia e información minera con base en SIACAM.



Referencias bibliográficas Bloque B

- Boon, Jan (2020) *Relaciones y curso de los eventos sociales durante la exploración minera. Un enfoque sociológico aplicado*. FaciliTech Internacional, Lima, Perú.
- Cantera de caliza. / Cita: Extraída de Wikipedia (s.f) "Cantera de mármol en Carrara, Toscana, Italia". Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Cantera#/media/Archivo:Carrara_Marmorbrueche_2004_It-Toskana_1.jpg
- Catalano, Edmundo F. (1984) *Breve historia de la Minería Argentina*. Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- CEPAL/UNCTAD (2003) *Guía para la gestión de las autoridades locales de pueblos y distritos mineros de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Consejo Federal de Inversiones-CFI (1962) *Evaluación de los recursos naturales de la Argentina - Recursos Minerales*. Buenos Aires.
- EITI Argentina. Portal de Transparencia de las Industrias Extractivas: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/eiti>
- Extracción de carbón. / Cita: Extraída de Wikipedia (s.f) "Minería superficial de carbón en Wyoming en los Estados Unidos". Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Miner%C3%ADa_de_carb%C3%B3n#/media/Archivo:Coal_mine_Wyoming.jpg
- Extracción de sal. / Cita: Extraída de Dos Anclas (s.f) Sin título. Recuperado de: https://www.dosanclas.com.ar/wp-content/uploads/2021/09/1444013886curiosidades_bg.jpg
- Extraída de National Aeronautics and Space Administration (NASA) (s/f). "Mina de cobre Escondida, Desierto de Atacama, Chile".
- Extraída de National Aeronautics and Space Administration (NASA) (s/f). "Mina de cobre Escondida, Desierto de Atacama, Chile".
- Extraída de UNDP-*United Nations Development Programme* (2019). "Participatory environmental monitoring committees in mining contexts. Lessons from nine case studies in four Latin American countries". Recuperada de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-CIRDI_Participatory_Environmental_Monitoring_Committees_in_Mining_Contexts.pdf
- Extraída del sitio web de *American Mining & Tunneling*. Recuperada de <https://www.americanmt.com/services/>
- Extraída del sitio web *Mining Technology* (2013). "La Colosa Gold Project". Recuperado de <https://www.mining-technology.com/projects/la-colosa/>
- Extraída del trabajo Sarudiansky, R. y Nielson, H. (s/f). Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias (AAPC). Recuperado de <https://aargentinapciencias.org/grandes-temas-ambientales/mineria-y-ambiente-5/>
- Extraída Rawlings, P. (2013) "Protoplanetary disc". NASA-National Aeronautics and Space Administration.
- Gobierno de Jujuy /Ministerio de Ambiente. Compendio de Leyes Ambientales de la Provincia de Jujuy: <http://www.ambientejujuy.gob.ar/wp-content/uploads/2017/12/COMPENDIO-DE-LEYES-AMBIENTALES-JUJUY2017.pdf>
- Gobierno de Jujuy/ Secretaría de Minería e Hidrocarburos. Legislación Minera: <https://www.mineriajujuy.gob.ar/site/legislacionminera.php>
- Gobierno de Neuquén/Ministerio de Energía y Recursos Naturales: <https://www.energianeuquen.gob.ar/>
- Instituto Argentino del Petróleo y el Gas-IAPG. El ABC de los Hidrocarburos en Reservorios No Convencionales. Buenos Aires: <https://www.iapg.org.ar/download/tapano-convencionales.jpg>

- Julca Zoloeta, Dolfer, (2022). "La economía circular en la minería peruana", Documentos de Proyectos (LC/TS. 2022/39), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- La Tierra nuestro planeta / Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Actividad Minera en Argentina (SIACAM). <https://www.argentina.gob.ar/produccion/mineria/siacam>
- La Tierra nuestro planeta / Stöckli, R., El Saleous, N. y Jentoft-Nilsen, M. Goddard Space Flight Center (GSFC)/NASA-National Aeronautics and Space Administration: <https://earthobservatory.nasa.gov/images/885/earth-from-space>
- La Tierra nuestro planeta / Elaboración propia basada en el trabajo de United States Geological Survey (USGS) (1999) Recuperado de <https://pubs.usgs.gov/publications/text/inside.html> Letcher, H. y Strada, J. (2017) "Vaca Muerta y el 'éxito' de la inversión". Centro de Economía Política Argentina. Recuperado de: <https://www.centrocepa.com.ar/informes/117-vaca-muerta-y-el-exito-de-la-inversion.html>
- Meconi, Gabriel y Sticco, Marcelo. *El desarrollo sustentable y la gestión del agua en la producción de hidrocarburos no convencionales*. YPF.
- Ministerio de Minería del Gobierno de Catamarca, Dirección Provincial de Minería: <https://portal.catamarca.gob.ar/backend/media/cms/archivos/folletoDPM.pdf>
- Muñoz, E. (2007). "Minera explorará el fierro en Lleu Lleu". Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Recuperado de <https://olca.cl/oca/chile/region08/mineras011.htm>
- Naturklima (s/f). "Economía circular y economía lineal". Recuperado de: <https://naturklima.eus/hec-economia-circular-y-economia-lineal.htm>
- Panorama Minero (1999) *Legislación Minera Argentina*. Leyes, Decretos, Resoluciones y fundamentos de la Legislación Minera Argentina, Buenos Aires.
- Provincia de Salta (2023) *Digesto Normativo Minero Ambiental de la provincia de Salta*. <https://www.salta.gob.ar/public/descargas/banners/Digesto-Minero-Ambiental-Provincia-de-Salta.pdf>
- Rawlings, P. (2013) "Protoplanetary disc". NASA-National Aeronautics and Space Administration.
- Proyecto para la extracción de cloruro de potasio / Río Tinto. "Método de extracción propuesto para el cloruro de potasio de Río Colorado". Recuperado de http://www.rio-tinto.com/documents/ReportsPublications/corpPub_Potasio_Spanish.pdf
- Servicio Geológico Minero Argentino-SEGEMAR (2004) *Historia de la Minería Argentina*. Tomos I y II, Anales 40, Buenos Aires.
- Unidades de bombeo de petróleo. //Extraída de Wikipedia (2007). "A pumpjack in Texas". Recuperado de: https://en.wikipedia.org/wiki/File:Oil_well.jpg
- Vildósola Fuenzalida, Julio (1999) *El dominio minero y el Sistema concesional en América Latina y el Caribe*. OLAMI-CEPAL, Caracas, Venezuela.
- Vista satelital de un dique de colas. / Extraída del trabajo de Sarudiansky, R. (s/f). "Los diques de cola". Recuperada en: <https://aargentinapciencias.org/grandes-temas-ambientales/mineria-y-ambiente-3/> Gobierno de Catamarca. Ministerio de Minería: <https://portal.catamarca.gob.ar/ui/organismos/ministerio-de-mineria>



BLOQUE C

**TRANSFORMACIÓN DE LOS CONFLICTOS
SOCIOAMBIENTALES**



En este capítulo analizamos qué es un conflicto socioambiental, cuáles son sus características y la herramienta de las “3P” para realizar un buen análisis del conflicto. Luego, exploramos posibles caminos para avanzar hacia una transformación del conflicto socioambiental basados en la colaboración y el cambio real e inclusivo.



MÓDULO 1

Conflictividad socioambiental

Conflicto: obstáculo u oportunidad para el crecimiento

En nuestra visión cultural suele pensarse el conflicto como algo negativo, destructivo, con un valor opuesto a la armonía, al acuerdo y/o a la paz. Sin embargo, el conflicto es parte intrínseca de nuestra condición humana. Está presente en nuestra vida personal, familiar y social, como así también en las relaciones entre comunidades, pueblos y Estados.

Es importante reflexionar sobre la manera de ver el conflicto pues, si lo vemos como algo negativo, la consecuencia será que intentaremos limitarlo, evitarlo u ocultarlo. La forma como vemos el conflicto condiciona, en gran medida, el modo en que lo abordamos. Entonces, si bien el conflicto en su esencia no es positivo ni negativo, la manera de abordarlo puede ser positiva si propicia la generación de cambios constructivos, o puede ser negativa si se manifiesta a través de la confrontación destructiva, de la violencia o de actos injustos.

En palabras de Edy Kaufman podemos comparar el conflicto con la lluvia: “El conflicto, al igual que el agua, implica cambio, y en el caso de la última, crecimiento. Sin embargo, si hay abundancia de lluvias e inundaciones, el daño puede ser incalculable y negativo para la población afectada. Lo mismo ocurre con los conflictos. Así como se construyen canales, represas, desagües y se toman medidas preventivas para evitar las consecuencias de los excesos de agua, los conflictos podríamos también canalizarlos a través de vías constructivas que permitan su gestión pacífica o su transformación” (Kaufman, 2014).

Los conflictos que aparecen en nuestra vida en sociedad muchas veces apuntan a poner de manifiesto un problema no reconocido que debe ser atendido; otras veces son una suerte de alerta temprana ante situaciones de crisis, violencia o fragmentación del tejido social que pueden ser prevenidas o contenidas.

Es importante que exista un sistema capaz de articular y atender –de manera justa y pacífica– los diversos intereses y tensiones. Así, el conflicto puede convertirse en un motor de cambio social y ser visto como una oportunidad para su transformación constructiva.

Conflicto socioambiental: conceptualización y características

Un conflicto se da cuando dos o más personas o grupos, en una relación de interdependencia, enfrentan un desacuerdo o contradicción sobre la distribución de elementos materiales o simbólicos que consideran necesarios pero

incompatibles para satisfacer sus objetivos y actúan basándose en esas incompatibilidades (Borelli et al., 2022)¹. A qué se refiere cada una de las partes de esta definición:

- ▶ **Relación de interdependencia entre las partes:** ninguna parte tiene suficientes recursos como para alcanzar sus objetivos en forma unilateral.
- ▶ **Contradicción o desacuerdo:** puede expresarse en forma de fenómenos de injusticia estructural o en las relaciones entre las partes, por ejemplo, entre las personas que viven en un territorio con respecto a quién es la propietaria de dichas tierras y con respecto a la instalación o no de una actividad minera.
- ▶ **Incompatibilidad:** al desacuerdo ya mencionado se le suma el hecho de que las partes en el conflicto perciben que con los recursos existentes los objetivos no se podrán alcanzar al mismo tiempo de manera satisfactoria para las diferentes partes.
- ▶ **Actitud y comportamiento:** si esa incompatibilidad no es percibida como anómala o extraña se conserva una actitud de pasividad de las partes. Si por el contrario se percibe como anómala, se comenzará a construir un discurso que aumente la conciencia acerca de esta situación y que justifique conductas que produzcan un cambio frente a la contradicción. Esas conductas en acción pueden ser de confrontación (violenta o no violenta), o pueden ser de colaboración (diálogo y cooperación).

Ahora bien, expresado el concepto de conflicto en general, si hablamos sobre un **conflicto socioambiental, el desacuerdo o la contradicción entre las personas o grupos se da sobre el control, el uso, el acceso y la definición de elementos materiales o simbólicos de la naturaleza**. Al incluir en la disputa elementos de la naturaleza, este tipo de conflicto adquiere **características específicas**, entre ellas:

- ▶ Involucran a un conjunto de **actores/actrices diversos y heterogéneos**.
- ▶ Entre los diferentes actores/actrices existen **relaciones asimétricas de poder**.
- ▶ El **Estado tiene un rol central** ya que el conflicto se produce en torno a decisiones que involucran recursos públicos o intereses colectivos.
- ▶ Implican una **multiplicidad de niveles** (socioculturales, económicos, políticos, ecosistémicos) en términos de causas y efectos.
- ▶ Sus **impactos** se manifiestan en **diferentes** escenarios **espaciales y temporales**.
- ▶ Comprenden mucha **información técnica**.
- ▶ Surgen a partir de un **hecho o evento puntual** ("*Episodio*", que es la parte visible del conflicto), pero tiene **causas estructurales** ("*Epicentro*", lo que no se ve a primera vista, es decir, sus causas más profundas), que encuentran en ese episodio un lugar para manifestarse.
- ▶ Puede dar lugar a que surjan **nuevos actores/actrices y movimientos sociales**.
- ▶ En ocasiones, incluyen un **componente simbólico**, al trascender la lucha por el interés material y legitimar la identidad de diferentes grupos.

¹ Reformulación de Cabria Mellace 2015, basada en Lederach, 2006 y Galtung, 1998.



MÓDULO 2

Las 3P del conflicto: Personas, Problemas y Procesos

Ahora que conocemos que el conflicto puede ser tomado como una oportunidad de crecimiento, invitamos a dar un paso más, esto es, a ver de cerca los elementos que conforman el conflicto y analizarlo. Este análisis es el primer paso esencial para luego reflexionar y diseñar una estrategia para abordarlo.

Analizar el conflicto nos permite focalizar los aspectos claves de los problemas, identificar los desafíos y oportunidades, evaluar las mejores opciones o estrategias e identificar las condiciones necesarias para diseñar estrategias y un plan de acción adecuado y realista.

Para el análisis del conflicto, presentamos: “**las 3P del conflicto**”, con las cuales nos referimos a **P**ersonas, **P**roblemas y **P**rocesos, una herramienta que nos permite esclarecer tres elementos claves poniendo el acento sobre las personas, el problema y el proceso.

La primera **P** es la de “personas”, ya que en un conflicto es importante conocer las personas o actores/actrices claves involucradas, y conocer de cada una de ellas sus percepciones, emocionalidades y relaciones entre sí.

La segunda **P** corresponde a “problema” y nos permite reflexionar e identificar la esencia del conflicto. Usualmente se habla del conflicto en general, sin analizar cuál o cuáles son los temas en disputa. Conocer el tema o los temas del conflicto es elemental para un buen análisis y sobre todo para un buen proceso de manejo.

La tercera **P** corresponde a “proceso”, es decir, a la evolución de la situación y/o del problema en el tiempo: cuáles fueron los síntomas visibles en el pasado, cómo emergió en la arena pública y cómo podría desenvolverse en diferentes escenarios futuros.

En las próximas secciones, analizaremos en profundidad las dimensiones que representan cada una de estas **3P** del conflicto.

Personas

Los conflictos, a los que ya nos referimos, se dan entre personas. Por eso, resulta trascendental entender cómo las personas percibimos lo que nos sucede, cómo respondemos a eso que nos sucede y qué necesitamos para poder relacionarnos de una forma constructiva y no destructiva con las otras personas con quienes tenemos un conflicto.

Es importante remarcar que en un conflicto cada parte que lo compone puede estar integrada por una persona o grupo de personas. Al hablar de conflictos sociales o socioambientales, aparece un término muy específico que es el de “actores/actrices sociales”.

Un actor o actriz social es una persona o grupo de personas –comunidades u organización de la sociedad civil– que comparten intereses y necesidades que los unen de modo temporal o estable para actuar en búsqueda del logro de sus intereses. Luego, estaremos viendo más en profundidad cómo analizar los actores/actrices que son parte en un conflicto.

Percepción: mis lentes, mis filtros

Todas las personas percibimos la realidad a través de nuestros propios lentes. Lentes únicos y personales, formados por nuestra manera de ver e interpretar el mundo (cosmovisión), por la cultura en la que nacimos y nos desarrollamos, por nuestra historia personal y los conocimientos que hemos ido adquiriendo en el transcurrir del tiempo, y también por el estado emocional en el cual nos encontramos.

Lo importante de conocer que existen tantos modos de ver el mundo como personas es porque eso nos permite darnos cuenta de que la “realidad” es vista, analizada y comprendida por cada persona a través de los lentes que tiene para mirarla. Nuestra idea de la realidad está condicionada, entonces, por los lentes con que vemos las cosas, los cuales están conformados por “filtros” (neurológicos, individuales, sociales, de lenguaje). Estos filtros son nuestro modo humano de percibir los factores externos, lo que denominamos “realidad”, sin darnos cuenta de que esa manera de conocer hace que lo que percibimos sea nada más que una “lectura” de lo que sucede a nuestro alrededor (una, entre muchas otras). Queremos con esto decir que existe una gran diferencia entre:

- ▶ La realidad;
- ▶ Nuestra experiencia de la realidad, y
- ▶ Las descripciones y/o las explicaciones que damos de la realidad.

La idea que tenemos de la realidad, no es la realidad. Por lo que si quisiéramos conocer qué es lo que lleva a una persona a desarrollar determinado comportamiento, no basta con observar ante qué estímulo o situación concreta reaccionó. Para entenderlo es necesario también conocer cuál es la percepción de esta persona, cuáles son los “lentes” a través de los cuales mira el mundo. Cuando una persona actúa o habla lo hace como resultado de un proceso que, si los miramos con nuestros lentes y no con los de esa persona, puede llevarnos a sobrentendidos o malentendidos y dar origen a conflictos. Esto no hace menos válida nuestra experiencia sobre las cosas, pero su conocimiento nos evita caer en falsos supuestos sobre la realidad tales como:

“Yo percibo la realidad en forma objetiva y verdadera. Los datos que selecciono son reales, por eso mi creencia está basada en datos reales. En consecuencia, mi creencia es verdad y la verdad es obvia”.

“Las personas razonables ven el mundo como lo veo yo”.



“Las personas que no ven el mundo como yo lo veo tienen un problema de comprensión, están mal informadas o tienen malas intenciones”.

La mayoría de los conflictos se originan por el significado o la interpretación que se le atribuye a los hechos y en las conclusiones que se derivan de los mismos. Si podemos salir de las barreras que crea nuestra percepción y filtros, contribuiremos a resolver creativamente muchos conflictos.

Emociones: energías que buscan ponerse en acción

Las percepciones nos producen emociones y estas se manifiestan en la acción e interacción con las otras personas. Aquello que percibo, va a mi sentir y desde allí me emociono. Esa energía que produce la emoción, me lleva a actuar. La importancia de conocer que somos seres emocionales está dada al reconocer que todas las personas lo somos. Por lo tanto, nos afecta la percepción que tenemos de una situación o “la realidad” que estamos viviendo, y ello nos lleva a actuar.

Las emociones juegan un papel muy importante cuando nos comunicamos porque definen actitudes y modos de interactuar con los demás. Todas las acciones, palabras o gestos que emitimos y recibimos, tienen efecto sobre las emociones. Tendemos a calificar, juzgar, ignorar o evaluar las emociones de las otras personas y a justificar, negar o desconocer las propias.

Podemos tener emociones diferentes. Tomemos el ejemplo tradicional del enojo. El enojo actúa en los seres humanos como señal de alarma cuando algo nos molesta o nos parece injusto o amenazante. Cuando nos sentimos heridos, atacados, avergonzados o amenazados, el enojo actúa como protección y nos lleva a responder de manera impulsiva al “juego” de la otra persona. Esto nos da una primera sensación de alivio y descarga, sin dejarnos pensar, en ese momento, en las consecuencias de la reacción en función de nuestros intereses. El enojo no permite evaluar con claridad lo que nos sucede.

Tanto nuestras percepciones como nuestras emociones son parte fundamental en la creación de los significados que damos a lo que sucede a nuestro alrededor. De ahí que aprender a gestionar nuestras emociones es muy importante para prevenir o gestionar de un modo constructivo los conflictos evitando reacciones que pueden conducir a escalar la situación conflictiva. Pequeñas estrategias de inteligencia emocional que pueden ayudarnos a trabajar las emociones cuando estamos en una situación conflictiva con otras personas, son:

- ▶ Con relación a las emociones de la otra persona: intentar comprender sus emociones; permitir que la otra parte se desahogue; procurar que sus emociones se hagan explícitas y legitimarlas.
- ▶ Con relación a las emociones propias: suspender la reacción natural; ganar tiempo para pensar; reconocer qué emociones genera la situación; comentar las emociones cuando puedas.

Comunicación: la relación entre las personas

La comunicación es el medio que las personas tenemos para relacionarnos entre nosotras. Es la herramienta que nos permite expresar nuestros pensamientos y sentires, socializar los saberes, generar relaciones y crear confianza,

intercambiar pareceres, ponernos de acuerdo. Ahora bien, si la comunicación no es efectiva puede generar o incrementar conflictos. Por eso la importancia de aprender sobre la comunicación, a fin de crear buenas conversaciones que contribuyan a evitar problemas y a resolverlos cuando estos aparecen.

Nos referimos a que un proceso de comunicación es efectivo cuando la persona que recibe el mensaje comprende la información enviada de tal forma que está de acuerdo con la intención de la persona que emite el mensaje. Pero la comunicación efectiva no es automática, requiere aprendizaje sobre el proceso comunicacional y sus herramientas. Para ello, una primera pauta importante es conocer que todas las personas que formamos parte de una comunicación somos responsables de esta: la comunicación es un proceso circular, que se retroalimenta con las personas que forman parte de la misma, por ello, tanto la persona que emite el mensaje como quien lo recibe son responsables de que ese mensaje que están compartiendo sea comprendido y entendido por ambos.

Una segunda pauta para lograr un proceso de comunicación efectivo, es conocer aquellos principios que se dan en toda comunicación. Una vez conocidos esos principios, una tercera pauta es aprender y adquirir diferentes herramientas comunicacionales. Por ello, a continuación, compartimos los principios y algunas de las herramientas necesarias para optimizar la comunicación.

En este punto, nos parece importante conocer o tener presentes, siguiendo los trabajos de Paul Watzlawick (1989), al menos tres de los principios que se dan en todo proceso comunicacional. Estos son:

- 1. No es posible no comunicarse:** la imposibilidad de no comunicarse está asociada a la imposibilidad de no tener ninguna conducta, no puedo no comportarme de ninguna manera o comportarme de manera neutra. Toda interacción con otras personas involucra un mensaje. Se puede comunicar sin usar palabras. Es importante ser conscientes de que la ausencia de palabras o de atención mutua no implica ausencia de mensaje y, por ende, de comunicación.
- 2. Toda comunicación tiene un aspecto de contenido y un aspecto relacional:** una comunicación no sólo envía mensajes con un “contenido” sino que también propone una “relación” con la persona que emite el mensaje. Con el contenido de la comunicación lo que transmitimos son “datos”, mientras que la relación es la que nos permite entender cómo debemos entender dichos datos.

El aspecto de relación en la comunicación no necesariamente se da en las palabras, también el tono y los gestos que acompañan a las palabras nos aportan información y nos permitirán conocer la relación.

- 3. Las personas nos comunicamos de manera simultánea a través de diferentes canales:** el mensaje que emite la persona cuando se comunica, se transmite por varios canales: el lenguaje (las palabras) –lo que se denomina canal verbal– y los canales no verbal, paraverbal y contextual que completan los mensajes. La comunicación no verbal, paraverbal y contextual será, entonces, todo lo que no es lenguaje verbal. Con los canales no verbales, paraverbales y contextuales quedan incluidos: los movimientos corporales, la postura, los gestos, la expresión facial, la inflexión de la voz, la secuencia, el ritmo y la cadencia de las palabras mismas, entre otros (Watzlawick, op. cit., p. 63).



Toda comunicación se establece a través de todos los canales a la vez. Los tres canales que constituyen la comunicación no verbal, paraverbal y contextual (comunicación analógica) son los que le dan significado al canal verbal (comunicación digital). A continuación, se describen más detalladamente diferentes canales.

Verbal

El canal verbal no es ni el único ni el principal canal para comunicarnos. Albert Mehrabian (1981) conceptualizó la regla del 7-38-55, nombre que hace referencia a que a la hora de significar el mensaje el canal verbal influye únicamente en un 7% en la persona receptora. El resto corresponde a los canales paraverbal y no verbal. Así, 38% procede del tono de voz (comunicación paraverbal) y 55% de la expresión del rostro y del lenguaje corporal (comunicación no verbal) de la persona que emite el mensaje.

No verbal

El canal no verbal es el usualmente denominado lenguaje de los gestos. Efectivamente, aun sin comunicarnos mediante el lenguaje, los gestos de nuestro cuerpo y nuestra mirada siempre serán transmisores de un mensaje que el receptor interpretará.

En lo que refiere a los gestos es importante tener en cuenta lo que ya mencionamos respecto al elemento cultural, ya que en las diferentes culturas, a iguales gestos se les puede atribuir diferentes significados.

Paraverbal

El otro canal relevante para transmitir mensajes es el denominado paraverbal, del que muy pocas veces somos conscientes. Es el que se refiere no a lo que decimos, sino al “cómo” lo decimos. Muchas veces no comprendemos por qué alguien se enoja con nosotros si no hemos dicho nada ofensivo, pero no registramos que el tono en el que lo dijimos es lo que genera la ofensa.

Contexto

La comunicación siempre se da en un contexto, un espacio, un tiempo histórico y en una situación determinada. La cultura de la persona que emite el mensaje y la del que lo recibe también son determinantes. Las mismas palabras –dichas en contextos diferentes– tienen significados diversos porque la comunicación –además de las palabras– se procesa en tiempo real. Si se manifiesta algo con el lenguaje (por ejemplo, se dice que la clase fue interesante) pero el tono es lúgubre y el gesto deja entrever una mueca de desagrado, entonces el mensaje será incongruente. Este tipo de comunicación se conoce como comunicación *analógica*. Se tendrá también en cuenta que la persona que recibe el mensaje siempre reacciona más a los canales analógicos que a lo que recibe a través de los canales digitales.

Herramientas para una comunicación efectiva

Muchas son las herramientas que existen para garantizar un proceso comunicacional eficiente, efectivo y asertivo. En esta ocasión, veremos dos de ellas que son imprescindibles en toda comunicación, y estas son:

Escucha activa

A la mayoría de las personas les resulta más difícil escuchar que hablar, por lo tanto, desarrollar las capacidades para escuchar es una de las primeras cosas que se debe poner a punto si se quiere lograr una comunicación efectiva.

El acto de escucha, implica para la persona un proceso cognitivo y emocional para otorgar interpretación y sentido a aquello que oímos. Para que la escucha sea efectiva, es fundamental que la persona que oye pueda comprender el significado y sentido que expresa la persona que emite el mensaje (Anchorena, 2008, p. 279).

Las técnicas de escucha activa presuponen que se va a escuchar para comprender porque todo lo que diga la otra persona es importante si se quiere transformar el conflicto. Entonces, se va a poner todo el esfuerzo en escuchar atentamente teniendo en cuenta que comprender un mensaje no significa estar de acuerdo con él. Las claves para lograr una escucha activa son:

- ▶ Eliminar distracciones externas;
- ▶ Establecer contacto visual y auditivo;
- ▶ Crear un clima de confianza;
- ▶ Escuchar sin interrumpir;
- ▶ Observar posturas corporales, tono de voz, gestos, miradas;
- ▶ Preguntar acompañando el relato;
- ▶ Chequear comprensión;
- ▶ Parafrasear.

Preguntas

Dentro del proceso de comunicación, la realización de preguntas se usa con la intención de entender la perspectiva de la otra persona y con ello lograr una mejor comprensión. Por esa razón las preguntas deberán formularse de manera que abran el relato, para enriquecerlo y poder transformarlo.

Desarrollar la habilidad para preguntar implica no sólo saber qué preguntar sino también cuál es el momento oportuno para indagar y qué objetivo queremos lograr con ello. Como dos grandes objetivos podemos buscar obtener más información, a la vez que mejoramos nuestra escucha, o guiar el proceso de pensamiento de la persona que está hablando.

Las preguntas tienen un rol muy importante en el curso de una conversación. Pueden verse como la herramienta que permite ser la guía en el camino que toma una comunicación dado que según la pregunta que realicemos la atención de la persona se enfocará sobre uno u otro aspecto y re-direccionará el proceso de razonamiento (Borelli et al., 2022). Para lograr estos objetivos, existen diferentes tipos de preguntas que se pueden englobar en dos grandes clases de tipos de preguntas: preguntas abiertas y cerradas.



Con las *preguntas abiertas* lo que buscamos es que la persona que está hablando pueda contar más, explicar por qué dice lo que dice, brindarnos información, comentar detalles, incentivarlo a que profundice su razonamiento contribuyendo a que la persona pueda moverse de posiciones rígidas (Borelli et al., op. cit., p. 302). Las preguntas abiertas no pueden ser respondidas con sí o no, sino que requieren que la persona tenga que explicar o hablar más. Suelen comenzar con: qué, quién, cuándo, cómo, dónde, para qué, de qué modo, etc. (Diez y Tapia, 1999, p. 145).

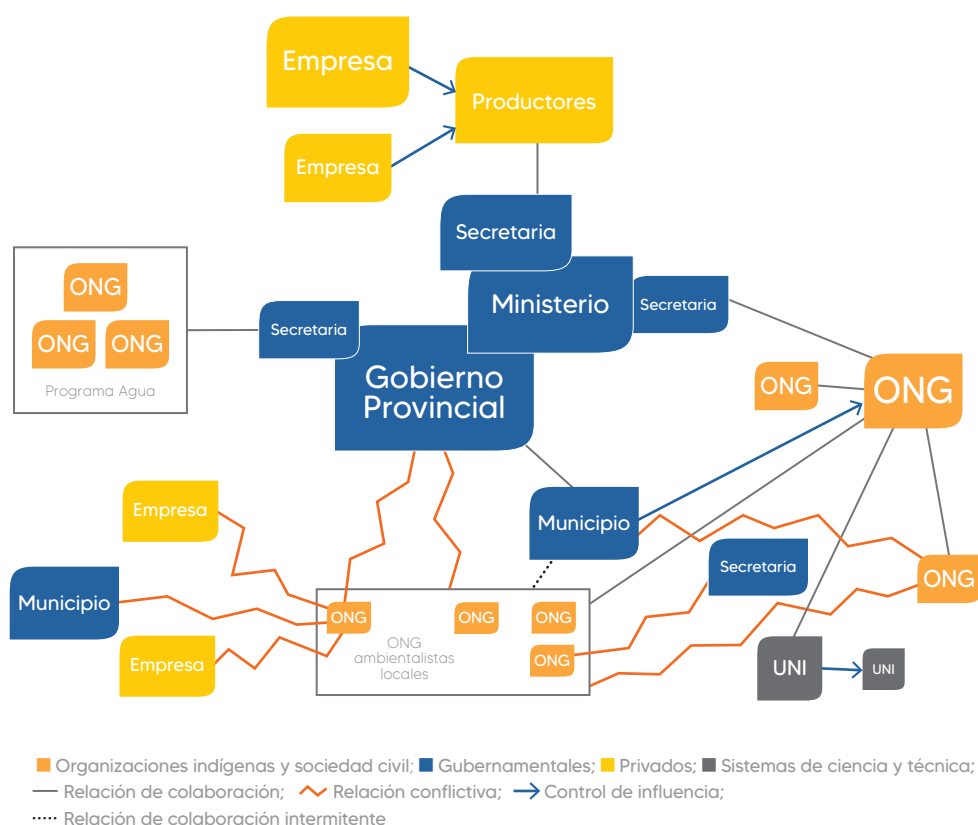
Cuando utilizamos las *preguntas cerradas* lo que buscamos es que la persona nos confirme alguna información, que dé un dato preciso o concrete algún acuerdo, compromiso o acción. Son aquellas preguntas que se responden con sí o no o, bien, con un dato específico y concreto.

Actores o actrices en los conflictos: su mapeo

Cuando comenzábamos este capítulo, comentamos que en lo que identificábamos como **3P**, la **P** de “personas” está referida a conocer quiénes forman parte de un conflicto, y estas partes en los conflictos socioambientales son los diferentes actores/actrices.

El mapeo de actores/actrices es la herramienta específica que se utiliza para analizar cada parte y sus relaciones en los conflictos sociales. Cabe tener en cuenta que, en esos casos, cada persona que forma parte del conflicto llega a este con sus percepciones y emociones, pero también con los del sector al que pertenece.

Gráfico 1. **Ejemplo de esquema de mapeo de actores y relaciones.**



Fuente: Elaboración propia.

Esta herramienta nos permite crear una referencia rápida de los principales actores/actrices involucrados en un tema o conflicto, que idealmente trasciende la mera identificación o listado de los mismos para indagar, por ejemplo: en sus capacidades, intereses e incentivos.

Las preguntas que nos pueden guiar en este análisis son:

- ▶ ¿Quiénes son los actores/actrices involucrados? Entre ellos, quiénes son los actores principales (aquellos cuyos intereses son afectados directamente o tienen una responsabilidad concreta en la temática), y quiénes son los actores secundarios
- ▶ ¿Cuál es su posición sobre el tema? ¿Cuáles son los argumentos que sostienen dicha posición? ¿Cuáles los intereses detrás de su posición? ¿Cuáles son los intereses y las necesidades comunes a las partes?
- ▶ ¿Los actores/actrices quieren trabajar en una solución? ¿Son capaces de trabajar todos y todas juntos? ¿Qué necesitan para hacerlo? ¿Quién es responsable de tomar la decisión? ¿Quién o quiénes podrían lograr convocarlos a trabajar juntos y juntas?
- ▶ ¿Quién podría ser directamente afectado por soluciones potenciales? ¿Quién puede ser capaz de bloquear o asegurar la implementación de los acuerdos?
- ▶ ¿Qué relaciones están involucradas? ¿Cuál es la historia pasada de interacción entre las partes? ¿Hay emociones fuertes relativas a las relaciones personales? ¿Hay valores involucrados en esas emociones?

El mapeo en ocasiones, entre otras cosas, permite distinguir áreas de acuerdo y desacuerdo; ver cómo los actores/actrices se influyen entre sí, identificar el esquema general de alianzas y coaliciones. Además, el mapeo nos muestra una “foto” de la situación en un determinado momento, y de una realidad que es cambiante y dinámica (siendo por ello importante revisarlo con el paso del tiempo para identificar los cambios que se puedan ir generando).

Problemas

El Problema, los temas que integra

Cuando nos ponemos a mirar el conflicto desde la **P** del “**P**roblema” lo que buscamos es identificar cuál es el problema que mantiene a las partes en conflicto, cuál es su sustancia y qué temas lo integran.

Muchas veces cada una de las partes tiene una idea diferente del tema en disputa y se entra en discusiones interminables “sobre el conflicto”, sin aclarar de antemano que existe una diferencia de percepción con respecto al tema en discusión. Por ejemplo, un conflicto por el establecimiento de un área protegida puede alimentarse de diversos temas: tenencia de la tierra, exclusión de actividades económicas importantes, malas prácticas de ciertos grupos ya sea de funcionarios o de comunidades, información científica y social en la que se basó la declaratoria del área, etc.

Algunas de las preguntas que nos permiten conocer sobre el problema son:



- ▶ ¿Cuáles son los temas centrales en discusión; cuáles los temas secundarios?
- ▶ ¿Cuál es la definición actual del problema? No todos definen o describen el problema de la misma manera. El término o el modo que se utilice para definirlo, implicará que puedan o no incluirse algunos temas. Y ¿cuál sería la manera más constructiva de definirlo?
- ▶ ¿Podría identificar algunas de las causas que le dieron origen? ¿Cuáles son los efectos que está teniendo la situación actualmente?
- ▶ ¿Qué descripción caracteriza de mejor manera el problema o conflicto? ¿Está enfocado en intereses diferentes, está enfocado en valores o está enfocado en diferencias percibidas que no existen verdaderamente?
- ▶ ¿Cuáles son los desafíos y oportunidades que presenta el contexto actual para abordar la problemática?

Posiciones, intereses y necesidades, ¿cuáles son sus capas?

Para poder pensar en cuáles son las diferentes capas de un conflicto, ponemos como ejemplo la adaptación de un cuento tomado de Fisher, Ury y Patton (2018).

“(...) un día cualquiera, luego de trabajar todo el día, una persona adulta que es responsable de cuidar de un niño y una niña, al llegar, encuentra que el pequeño y la pequeña están peleando. Al consultarles a ambos qué les pasa, dicen que quieren la única naranja que queda en la casa. La persona agobiada por la situación, toma la naranja, la corta al medio y da una mitad al niño y una mitad a la niña. Un rato más tarde nota que el niño ralla la cáscara de la naranja y se pone a cocinar una torta y que la niña está con un exprimidor haciendo jugo con los gajos de su mitad” (Fisher, Ury y Patton, ¡Sí, de acuerdo!: cómo negociar sin ceder, 2018).

Vemos que en la situación que refiere este relato, la persona mayor no exploró las capas del conflicto, simplemente se quedó con lo que el niño y la niña “decían que querían” y eso privó a ambos de aprovechar la parte de esa naranja que necesitaban.

Este ejemplo nos permite ver que la primera capa en un conflicto, lo que a primera vista se ve, es lo que las partes dicen que quieren, “la **posición**” (en este caso, la naranja). Pero, si uno explora puede llegar a esa segunda capa que es el “para qué” quieren las partes lo que dicen que quieren (en este caso uno quiere la cáscara de la naranja para hacer una torta y la otra quiere la pulpa para hacer un jugo), lo que denominamos: “los **intereses**”. Por debajo de estas dos capas, hay una tercera que tiene que ver con “la **necesidad**” que buscan satisfacer con eso que quieren (aquí, para ambos, la necesidad puede ser alimentarse). Entonces:

- ▶ **Posiciones:** son aquellas que explícitamente manifiestan los actores. Es decir, lo que decimos que queremos. Por ejemplo, “no quiero que esta empresa se instale en este territorio”; o “quiero una compensación por los daños y perjuicios ocasionados por esta situación”.
- ▶ **Intereses:** son aquellos que se encuentran por detrás de las posiciones. Es decir, lo que realmente queremos. Estos no siempre se manifiestan de ma-

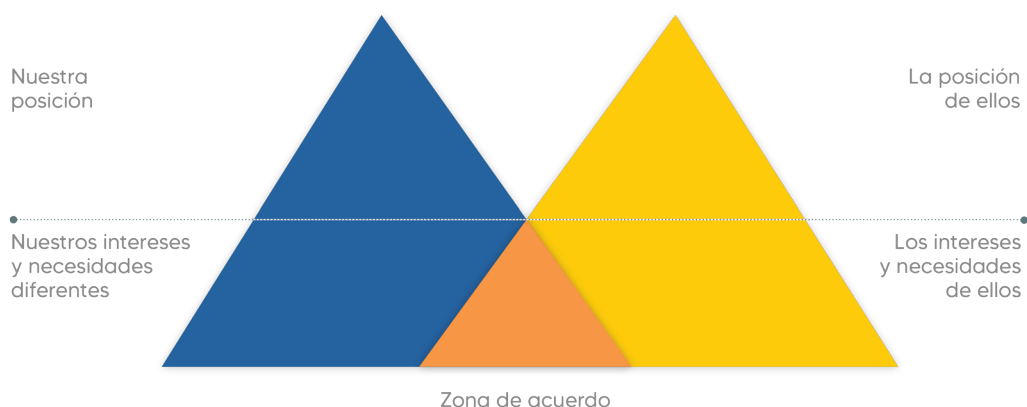
nera explícita en una situación o conflicto, pero es clave hacer un esfuerzo por identificarlos para avanzar hacia un proceso de negociación que nos permita, entre otras cosas, esbozar opciones para abordar el conflicto que contengan los intereses fundamentales de ambas partes. Por ejemplo, ante la posición “no al cierre de la empresa x”, los intereses pueden consistir en resguardar los puestos laborales que se verán afectados si la empresa cierra sus actividades.

- ▶ Será importante también diferenciar los distintos tipos de intereses: los **intereses comunes** (aquellos que comparten ambas partes, por ejemplo, en un caso en el que todas las partes quieren conservar la biodiversidad); los **intereses opuestos** (los que enfrentan a las partes y hacen que lo que una se lleve lo pierda la otra, por ejemplo, cuando la empresa quiere desvincular trabajadores y los/las trabajadoras quieren conservar sus puestos de trabajo), y los **intereses diferentes** (cuando cada parte tiene intereses distintos que pueden o podrían ser satisfechos por todas las partes. Es el caso que se presenta, por ejemplo, si una parte quiere que se brinde educación ambiental a trabajadores y la otra quiere que se otorgue un subsidio para la continuidad de la actividad).
- ▶ **Necesidades:** son mucho más profundas que los intereses ya que responden a cuestiones más básicas del ser humano. Por ejemplo, la necesidad de reconocimiento, de respeto, de dignidad, de alimentación o de supervivencia. El desafío en términos de transformación, entonces, será poder pasar de las posiciones, generalmente manifiestas, a los intereses y necesidades que nos permitan encontrar una base común entre los grupos/personas en conflicto.

La Zona de Posibles Acuerdos-ZOPA: un lugar para encontrar acuerdos

La posibilidad de conocer las diferentes capas del conflicto es muy importante: es una llave que nos posibilita encontrar salidas al conflicto porque nos permite conocer la Zona de Posibles Acuerdos (ZOPA). Encontrar esa zona entre las diferentes partes de un conflicto, nos permite crear un poder positivo y buscar salidas creativas que satisfagan los intereses y necesidades de las partes (**gráfico 2**).

Gráfico 2. **Zona de Posibles Acuerdos-ZOPA.**



Fuente: Elaboración propia.



Proceso del conflicto

Cuando hablamos del proceso del conflicto nos referimos a conocer su evolución (los pasos que se fueron dando hasta el día del análisis), visualizar qué podría pasar (los posibles escenarios a enfrentar) y qué se puede hacer a futuro. Para ello, algunas preguntas que nos pueden ayudar son:

- ▶ ¿Cómo ha evolucionado el problema o conflicto hasta el presente?
- ▶ ¿Qué estrategias ha utilizado cada parte? (Diálogo, protesta, vía legal, etc.) ¿Cuáles fueron los resultados obtenidos en cada uno de esos casos?
- ▶ ¿Cuáles han sido los intentos y/o las políticas implementadas para abordar la problemática o conflicto? ¿Cuáles fueron las características y los resultados principales de cada uno de ellos?
- ▶ ¿Cuál es el estadio actual del conflicto?: latente, en escalada, manifiesto.

Por otro lado, hay preguntas que hacerse sobre el futuro del proceso:

- ▶ ¿Qué debería pasar para solucionar el problema o conflicto?
- ▶ ¿Qué debería y qué puede aportar cada una de las partes para resolver el problema o conflicto?
- ▶ ¿Qué opinan las partes sobre el uso de herramientas de participación y construcción de consenso? ¿Tienen el deseo y/o la necesidad de colaborar?
- ▶ ¿Pueden las partes alcanzar mejores soluciones por sí mismas sin colaborar?
- ▶ ¿Qué obstáculos podría tener un proceso de colaboración (legales, económicos, políticos)?

Finalmente, ¿qué estrategias sería viable de utilizar? ¿Bajo qué condiciones? ¿Cuáles son las posibilidades de éxito?

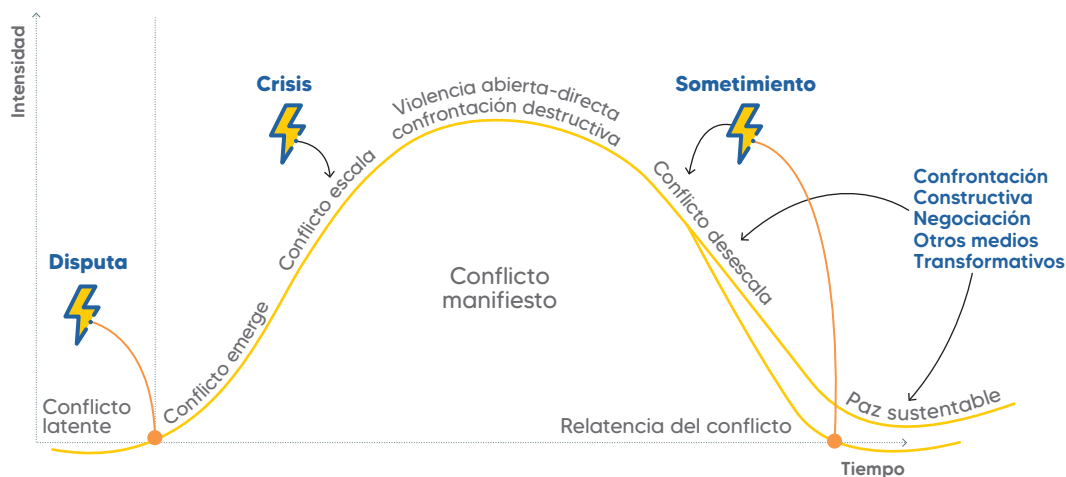
Evolución

La evolución o el ciclo de vida de un conflicto es otra dimensión relevante para el análisis, sobre todo porque cada momento del conflicto supone un entramado de relaciones y características específicas que requerirán estrategias y herramientas diferentes para su transformación. El análisis de la evolución de la conflictividad considera la intensidad que posee el conflicto a lo largo del tiempo. Así, identifica los principales hitos o puntos de inflexión en la evolución del conflicto y los factores dinámicos que lo hacen escalar o desescalar. En términos generales, se pueden identificar cuatro grandes niveles en la evolución del conflicto:

- ▶ **Nivel 1:** conflicto latente o problema social;
- ▶ **Nivel 2:** disputa o controversia pública;
- ▶ **Nivel 3:** crisis;
- ▶ **Nivel 4:** violencia.

Para poder identificar, analizar y abordar un conflicto utilizando las mejores herramientas, deberíamos ubicarnos frente a él sabiendo a qué nivel pertenece (gráfico 3).

Gráfico 3. La evolución o ciclo de vida de un conflicto.



Fuente: Borelli et al., 2022.

- ▶ **Nivel 1:** *Conflicto latente*: cuando el conflicto se encuentra en este estadio, existe una situación de frustración o insatisfacción de necesidades o intereses de un grupo social, una contradicción de intereses o valores con otros grupos o el riesgo de daño colectivo provocado por acción u omisión por parte del Estado. Sin embargo, esto no ha sido percibido como anómalo por las personas afectadas y/o no se visibiliza de forma alguna en el espacio público.
- ▶ **Nivel 2:** *Disputa o Controversia pública*: la manifestación del conflicto se produce cuando los actores sociales generan acciones públicas de promoción y rechazo de una decisión u omisión de parte del Estado o de otros actores/actrices, y confrontan a través de procesos públicos (institucionales o espontáneos) en función de sus posiciones contradictorias.

Hay algunos factores dinamizadores (motores) de la escalada del conflicto que pueden llevar la situación hacia estadios de crisis o de violencia. Entre ellos, se destacan:

- ▶ Polarización: cuando a partir del análisis de las posiciones y estrategias de los actores involucrados predominan posiciones rígidas, narrativas excluyentes y comportamientos hostiles.
- ▶ Relaciones asimétricas: cuando uno de los actores posee una efectividad considerablemente mayor que el otro en la incidencia sobre decisiones públicas. Esto incentiva al sector débil a tomar acciones drásticas con el propósito de “hacerse escuchar” por parte del decisor o inclinar la relación de poder a su favor.
- ▶ **Nivel 3:** *Crisis*: la crisis ocurre cuando la conflictividad se desborda de los canales institucionales previstos normativamente para su tratamiento (constitución y/o legislación vigente). Estas son generadas, usualmente, por una acción manifiesta sustantiva de un actor involucrado que polariza y dispara una aceleración de hechos orientada a conseguir un resultado favorable.



Un disparador de la crisis puede ser la ocurrencia de un daño que convierta el riesgo –ya identificado en niveles anteriores– en perjuicio concreto colectivo (una comunidad) o individual (a una persona) capaz de provocar una movilización de las coaliciones en pugna. La crisis suele presentar una situación de equilibrio dinámico de fuerzas que incentiva a los actores a avanzar en una salida negociada. Si bien la polarización provoca mayor dificultad hacia adentro de las coaliciones generadas, distintas voces internas y externas suelen promover procesos institucionales que reencaucen el conflicto ejerciendo roles como árbitros, jueces o promotores de diálogo.

- ▶ **Nivel 4: Violencia:** las crisis –si no se contienen los factores que las hacen escalar– pueden provocar inmediatamente o después de un tiempo una situación de violencia directa. Esta situación presenta, usualmente, la combinación de contextos de enfrentamiento físico entre los grupos en litigio y/o represión estatal sostenida. Por lo general, se produce una suspensión de hecho o de derecho de las garantías constitucionales, situación que de forma sistemática se traduce en violación de los derechos humanos en aras de la búsqueda del restablecimiento del orden y la paz social.

Estrategias de abordaje de conflictos: Poder, Derecho, Intereses

Los modos de abordaje refieren a las diferentes estrategias que se utilizan para buscar una salida al conflicto. Se reconocen al menos tres diferentes enfoques (Ury et al., 1989):

- ▶ **Intereses y necesidades:** se trata de abordar los intereses y necesidades en conflicto de cada una de las partes a través de estrategias diversas como la conciliación, la negociación, la mediación o el diálogo.
- ▶ **Derecho (juicio o el arbitraje):** llevar el asunto a una tercera persona que determine los derechos de cada una de las partes.
- ▶ **Poder:** definir el resultado sobre la base del ejercicio más o menos, ya sea a través de la fuerza u otras medidas (**gráfico 4**).

Gráfico 4. Estrategias de abordaje de conflictos: Poder, Derecho, Intereses.



Fuente: Elaboración propia, basado en Ury et al., 1989.

En la búsqueda de salida a conflictos socioambientales, estos modos suelen darse de manera simultánea. Es posible, tal vez, que se acuda a una acción judicial (derecho) para evitar en una comunidad el inicio de un proyecto que pue-

da afectar los bienes de la naturaleza y que, a la vez, se convoque a una marcha en la que se pida el cese de las actividades (poder) y que al mismo tiempo se convoque a un espacio de diálogo (intereses). A continuación, ampliamos información sobre cada uno de estos modos.

Poder

Los procesos por los cuales se abordan los conflictos pueden estar orientados por la lógica del poder. Entendemos el poder –desde la óptica de Max Weber– como la capacidad de imponer mi voluntad (Max Weber, 1964). Los actores involucrados reclaman de forma imperativa a sus contrapartes atender sus demandas o satisfacer sus necesidades a través de vías de hecho. Así, desarrollan estrategias coercitivas basadas en acción directa: bloqueos de caminos, desobediencia civil, manifestaciones callejeras, amenazas... Son, por ejemplo, los casos del ejercicio de poder por parte de una autoridad sobre las personas que emplea, o de aquellos en los que interviene el dominio del saber (docente sobre sus alumnos, médico/a sobre sus pacientes, etc.).

Desde una perspectiva estatal estas estrategias coercitivas resultan muy importantes, ya que el Estado detenta la exclusividad en el uso legítimo de la violencia. Esto quiere decir que el ejercicio del poder puede –o no– ser legítimo, legal, democrático o transformador. La historia política de América Latina se destaca por los usos ilegítimos, ilegales, antidemocráticos y autoritarios del poder. La legitimidad del poder descansa en el contrato social que regula el conflicto social. En este punto, es donde surge el derecho como otro macro-modo de abordar los conflictos.

Derecho

El derecho introduce la consideración de la justicia a la hora de resolver el conflicto social y pone sobre la mesa el enfoque de un proceso objetivo que permite juzgar las acciones de las personas con base en un marco normativo axiológico.

En estos casos, los actores involucrados abordan los conflictos a partir de actuaciones administrativas, judiciales o políticas a través de reglas y procesos estructurados como un proceso judicial, electoral, legislativo o administrativo que busca dirimir la contraposición de los argumentos y derechos esgrimidos por cada parte sobre la base de criterios objetivos establecidos por la ley o la tradición. La conducción del proceso está en manos de una tercera persona que arbitra entre las partes definiendo quién tiene la ley de su parte o el criterio objetivo de su lado.

Intereses y necesidades

Los actores/actrices involucrados participan en procesos y espacios institucionales formales o informales de diálogo y de búsqueda de consenso para resolver los problemas vinculados a las causales del conflicto. Estos procesos o espacios pueden ser meramente de diálogo –a través del intercambio de perspectivas e información– o bien de toma de decisiones, donde se producen dinámicas de negociación para abordar conflictos concretos.



El diálogo se diferencia de la negociación. El primero refiere a un proceso de interacción humana conversacional que busca construir confianza, intercambiar impresiones sobre la problemática que enfrenta a las partes y generar condiciones para avanzar en la solución negociada de la disputa. La negociación, en cambio, es un proceso conversacional de toma de decisiones en el que las partes intentan encontrar vías para resolver sus problemas comunes y satisfacer sus necesidades, intereses y objetivos a través de la construcción de consenso.

Por otra parte, los procesos de negociación pueden ser más o menos adversariales², aunque su denominador común es el hecho de que se utiliza la comunicación directa para llevarlos a cabo. Ejemplos de esta modalidad de abordaje de conflictos son el diálogo democrático, la concertación política, los talleres de resolución de problemas sociales, los procesos de incidencia colaborativa, la planificación participativa, los procesos de deliberación pública o el diálogo social (Borelli et al., 2022).

² La denominación tiene que ver con el rol que ocupan las tres partes que intervienen: el juez, la defensa y la fiscalía. (N. del ed.).

MÓDULO 3

Transformando el conflicto: abordajes desde los intereses

En esta sección analizamos los procesos que se pueden aplicar cuando –ante una situación de conflicto– las personas, grupos o actores/actrices realizan un abordaje desde la colaboración, teniendo en consideración los intereses y necesidades e inician así **procesos colaborativos**.

Hablamos de **transformar el conflicto** a través de estos procesos colaborativos porque lo que se busca con ello es propiciar un cambio social real. No se busca solamente resolver, eliminar o controlar el conflicto actual, sino abordar el sistema de relaciones sociales, las funciones institucionales, las estructuras sociales y culturales que dieron lugar a la emergencia del conflicto (Borelli et al., 2022).

Procesos colaborativos

Los **Procesos colaborativos** son aquellos que convocan a personas y grupos con diferentes perspectivas e intereses acerca de una cuestión o conflicto público para trabajar juntos, a través del diálogo, con la ayuda de una tercera parte (equipo de facilitación), para la elaboración de un abordaje consensuado. A través de un proceso en el que se aplican metodologías que promueven la colaboración e involucran a las partes claves, estas pueden transformar la situación conflictiva.

Los procesos colaborativos, en la medida en que estén bien conducidos, ayudan a desarrollar una visión más integral y compartida de las problemáticas comunes, al tiempo que contribuyen a desarrollar las capacidades necesarias para abordarlas de forma efectiva e inclusiva.

Estos procesos buscan promover decisiones donde prevalezcan los intereses comunitarios más amplios y generales por sobre los intereses partidarios y sectoriales que tradicionalmente dominan los esfuerzos para renovar y cambiar el *statu quo*. Se procura de esta forma la transformación de las estructuras sociales impulsando procesos de toma de decisiones y cambios más justos, equilibrados y sostenibles. Los Procesos colaborativos se basan en al menos **cuatro principios básicos**:

- 1. Participación:** incluyen la diversidad de actores con intereses y necesidades vinculados a la temática.
- 2. Comprensión:** se busca analizar y legitimar la problemática y las necesidades desde las distintas posiciones involucradas. Esta es la base para generar nuevas opciones que contribuyan a alcanzar soluciones y/o acuerdos.



3. Resultados inclusivos: soluciones que emergen de la integración de todas las perspectivas y necesidades involucradas. Se basan en el enfoque ganar-ganar, donde todos pueden ver satisfechas sus necesidades e intereses fundamentales.

4. Responsabilidades compartidas: incluye la responsabilidad de asegurar la instrumentación e implantación de los acuerdos que el propio grupo contribuyó a construir. La responsabilidad personal de cada uno de los miembros y la interdependencia positiva que se genere entre ellos, favorece la división de tareas, recursos y roles complementarios (Op. cit., p. 216).

La realización de procesos colaborativos fortalece la interdependencia positiva entre quienes participan, permitiendo el desarrollo de habilidades para fomentar procesos de diálogo, de negociación, de construcción de consenso y de cooperación. A su vez, generan un **liderazgo compartido** entre todas las personas, actores/actrices o grupos miembros al propiciar la participación de todas las personas en la definición de las actividades por realizar, en los modos en los que se van a llevar a cabo y los roles que cada uno asumirá. Finalmente, cabe destacar que –en términos generales– los procesos colaborativos se pueden llevar adelante con dos propósitos distintos: en primer lugar, llegar a una solución cuando personas u organizaciones están en conflicto; en segundo lugar, acordar un plan de acción para alcanzar un objetivo común.

Condiciones para el diálogo

Para que el diálogo tenga lugar y sea genuino es necesario promover y construir **condiciones mínimas** que ayuden a generar “confianza en un proceso” con reglas de juego claras. Para ello, se identifican algunas condiciones mínimas insoslayables:

1. Voluntad política: para que un diálogo sobre un conflicto o tema público sea viable debe existir una legítima y sostenida voluntad por parte de los actores políticos involucrados y su compromiso con el espacio. Muchas experiencias de diálogo han resultado infructuosas y han producido frustración porque se ha utilizado el espacio de diálogo como estrategia electoral sin que exista un real compromiso de funcionarios o estructuras del Estado para transformar el conflicto que se trata.

2. Convocantes confiables: quienes invitan a dialogar deben ser personas o instituciones con cierto reconocimiento y legitimidad para todas las partes. Dado que es difícil que una sola persona o institución sea confiable para todos los sectores, suele recomendarse la formación de un grupo de convocantes que, en su conjunto, reúna los rasgos de legitimidad y confiabilidad necesarios.

3. Inclusividad: es de suma importancia realizar un cuidadoso trabajo de identificación de actores/actrices que participarán en el espacio. Esto conlleva diversos desafíos, como evaluar si se identificarán solo actores estratégicos con capacidad de toma de decisiones o de influencia o bien si se optará por un modelo orientado a la participación de muchos actores. Ambas modalidades tienen sus beneficios y sus obstáculos, la elección dependerá del tipo de cambio que se desee promover y del tipo de conflicto de que se trate.

4. Equilibrio de poder: también se debe evaluar y actuar en función de la situación de poder relativo con que se identifica cada sector. En algunos casos, un diálogo cara a cara no será posible hasta que no se realicen acciones tendientes a equilibrar el poder y las capacidades de participación de cada grupo. En otros casos, será necesario reconocer expresamente asimetrías que no pueden ser reducidas en el diálogo, y buscar mecanismos transparentes para trabajar con ello. Este punto también implica reconocer que existen asimetrías de poder estructurales o culturales, que no se modifican a través de este tipo de acciones, aunque se puedan hacer aportes en esa línea.

Como elemento que fortalezca y enriquezca la deliberación y la toma de decisiones es necesaria **información relevante, confiable y accesible** para todos los actores o el compromiso de los participantes de poner en común información con esas características. La accesibilidad contempla restricciones tecnológicas y diferencias culturales.

Una vez dadas las condiciones, “es importante tener en cuenta diferentes puntos para garantizar su sostenimiento en un espacio legítimo” (Fundación Cambio Democrático, s.f). Entre ellos se encuentran:

- ▶ Mantener el foco en la paz y la justicia como un norte en el diálogo. La paz sin justicia es crisis esperando ocurrir.
- ▶ Establecer pautas realistas. El diálogo no puede resolver todos los temas o conflictos públicos. Apuntar a pasos posibles para los actores incluidos en el espacio, aunque sin pretender imponer soluciones cuando no se incluye a la mayoría de los involucrados en el problema.
- ▶ Evitar manipular las decisiones: no forzar a las personas a hacer afirmaciones o a cambiar posturas para sostener el espacio o para llegar a consensos forzados.
- ▶ Evitar movimientos de cooptación o desbalance. El espacio de diálogo y los mecanismos utilizados deben tender a preservar a los actores para que no se produzcan acciones ilegítimas de cooptación que dividan a los grupos o profundicen asimetrías ya existentes.
- ▶ Tener presente que un actor vive inserto en una comunidad. Cada actor debe ser consciente de que hay otros en su comunidad con diferentes perspectivas e intereses.
- ▶ Sostener como premisa fundamental y paso insoslayable que las personas que se involucran en el diálogo deben hacerlo con pleno reconocimiento de qué es el diálogo. Este ha de ser sólo un primer paso hacia la acción.

Etapas y pasos

Hay distintos modos de llevar adelante un proceso colaborativo. En este caso, proponemos el modelo de “Planificación Colaborativa”, que divide todo proceso colaborativo en cuatro (4) etapas: Evaluación Inicial de la Situación; Diseño del Proceso: Estrategia y Plan de acción; Conducción del Proceso; Monitoreo de los Resultados alcanzados. Nos referimos a continuación a cada una de ellas.



Evaluación inicial de la situación

En esta etapa, lo que buscamos es obtener información acerca de la situación para la cual se propone la colaboración. Esta información, entre otras cosas, habrá de determinar si es recomendable encarar un proceso colaborativo o si deberían ser priorizadas otras acciones. En esta línea, identifica las condiciones mínimas para que el diseño del proceso sea adecuado y realista en aras de alcanzar los objetivos propuestos.

Entre las herramientas claves que nos ayudan a evaluar la situación inicial se encuentran las **3P** y el mapeo de actores.

Diseño del Proceso: Estrategia y Plan de acción

La Estrategia de Proceso consiste en una serie de pasos que describen el modo de proceder para que la colaboración sea posible y la meta sea alcanzada. Entre ellas se destacan:

- ▶ **Redefinir el problema o situación dando cuenta de su complejidad.** Generalmente al momento de definir el problema, las partes no lo hacen en términos absolutos y polarizados. Una definición constructiva usualmente consiste en describir los problemas con una frase o título que incluya los puntos de todas las partes involucradas.
- ▶ **Identificar las metas del proceso.** Esto quiere decir, preguntarnos qué se quiere lograr con el proceso. En esta línea, las metas pueden estar dirigidas a la sustancia del problema (por ejemplo, intercambiar información; identificar y entender posiciones e intereses; desarrollar opciones aceptables; desarrollar recomendaciones a una autoridad; alcanzar acuerdos entre todos los que tengan un interés afectado; etc.); o pueden estar referidas a las relaciones entre las partes (por ejemplo, mejorar la comprensión mutua de un problema; incrementar la habilidad para trabajar juntos; etc.).
- ▶ **Los condicionamientos externos,** esto es, analizar esas cuestiones de contexto que podrían afectar el proceso y que tienen que ser consideradas en el diseño del mismo. Por ejemplo, ¿cómo se verá afectado el proceso por los tiempos políticos y electorales? ¿Alguna organización necesita tener un acuerdo antes de un determinado plazo? ¿Hay procedimientos administrativos o legales que afectan el proceso?, o ¿Es posible involucrar a la gente apropiada o están ocupadas en otros temas?
- ▶ **Definir la conexión del proceso con la toma de decisiones.** Es importante considerar cómo los resultados del proceso serán incluidos en el sistema formal de toma de decisiones. En términos generales, deberíamos al menos considerar, por ejemplo: cómo se implementarán los consensos acordados; qué tipo de acuerdos será necesario elaborar previamente al inicio del proceso para que las decisiones que se acuerden sean adoptadas por las autoridades (por ejemplo, firma de acuerdo, promulgación de una ley o decreto, etc.); o analizar cuáles son los actores clave que deberían participar del proceso para incidir de forma efectiva en la toma de decisiones.
- ▶ **Diseñar un esquema de participación y una convocatoria adecuada.** En este punto, debemos referirnos por separado tanto al esquema de participación como a la convocatoria:

- ▶ El esquema de participación³ se vincula a las metas propuestas durante el proceso. El análisis de situación inicial es clave en esta instancia para evaluar los intereses y necesidades involucrados, y los actores que los representan. Dentro de las definiciones de esta sección se incluye: si la convocatoria será abierta al público o solo se invitará a determinadas personas; cuáles son las partes relevantes de ser convocadas; cómo se estructurará la representación de cada interés; cómo se elige al representante y con qué criterios; cuántas personas participarán en total, y cuántos por cada interés; qué actores pueden ser reticentes a participar, y cómo los podemos involucrar; quién puede boicotear el proceso. Como principio general, es importante cuidar que el proceso considere a las distintas voces involucradas, en un nivel de equilibrio e igualdad de oportunidades de participación frente a otros actores. Así mismo, y a nivel transversal, es importante que se incluyan criterios de diversidad de género, raza, religión, etc.
- ▶ La convocatoria: “quienes” promueven la convocatoria general a un Proceso Colaborativo es un elemento sustancial al momento de generar credibilidad y confianza de los actores/actrices en relación con el proceso y sus resultados. En términos generales, la convocatoria habrá de definirse en función del objetivo del proceso. Por ejemplo, si el objetivo es lograr un acuerdo ante un conflicto determinado, el que debería convocar es particularmente quien tiene la responsabilidad de tomar una decisión. Sin embargo, si el objetivo es acordar un plan de acción entre personas que no necesariamente están en conflicto, podría convocar cualquiera que tenga capacidad de involucrar a los demás en el mismo.
- ▶ **Definición de roles.** En un proceso colaborativo hay distintos roles que se pueden cumplir. Será necesario identificar cuáles serán los roles necesarios y quién será el responsable de asumirlos. Algunos de los roles más comunes son:
 - ▶ Convocante: son las instituciones que invitan a participar del proceso.
 - ▶ Patrocinador/a: es quien provee los recursos materiales para que el proceso se pueda llevar adelante.
 - ▶ Persona o equipo de facilitación: es quien diseña y conduce el proceso.
 - ▶ Persona registradora: es la responsable de tomar notas y elaborar la “memoria del grupo”, la cual contendrá todos los aportes, comentarios, y avances del grupo.
 - ▶ Personal de apoyo: responsables de cuestiones logísticas indispensables.
 - ▶ Observador/a: este rol puede ser asumido por distintos actores/actrices a lo largo del proceso y con distintos objetivos. A veces, los medios de comunicación actúan de observadores al ser testigos de lo que se conversa y eventualmente publicarlo. Otras veces, otros actores interesados –pero no estrictamente involucrados en el proceso– pueden participar para ver de “qué se trata” y eventualmente incorporarse a participar. Este rol es en ocasiones sugerido como paso previo para el involucramiento de ciertos actores que necesitan reforzar su confianza en el proceso.

³ Es importante hacer una aclaración en torno a la creación de capacidades para la participación. Contar con el espacio y la posibilidad de participar, no implica necesariamente tener la capacidad y los conocimientos necesarios para hacerlo. En este sentido, el diseño de un proceso debe considerar que en ocasiones ciertos actores/actrices requieren ser fortalecidos en sus capacidades de diálogo y participación en los procesos de toma de decisiones. Por ello, el diagnóstico inicial de situación habrá de identificar quiénes son los actores que requerirán asistencia en este aspecto; y disponer los mecanismos necesarios para equilibrar su situación frente a otros actores.



- ▶ **Experto técnico:** En ocasiones, la complejidad de los temas tratados requiere de expertos técnicos que aclaren conceptos, metodologías o cuestiones sustantivas que permitan sentar una base común de entendimiento entre los participantes.
- ▶ **Identificar los espacios de diálogo necesarios.** Como parte de la estrategia de diseño del proceso será necesario identificar los formatos de reuniones que se usarán durante el mismo. En función de sus etapas se podrán utilizar distintos formatos, o una combinación de ellos. Algunos ejemplos: mesas de diálogo, grupos de trabajo, negociaciones informales, reuniones individuales, reuniones sectoriales o multisectoriales, entre otras.
- ▶ **Reglas de procedimiento: confidencialidad, organización, decisiones, etc.** Por lo general, las personas tienden a discutir sobre el problema que les afecta sin pensar previamente cómo pueden hacer para que la discusión sobre este problema sea constructiva y eficiente. Casi nunca acuerdan reglas para discutir, y lo hacen en forma muy desordenada y poco productiva. Entonces, es muy importante que alguien se ocupe de diseñar y planificar el proceso, y que ayude a definir cuáles van a ser las reglas de discusión y conversación sobre el problema que afecta a todos.

De esta forma, el proceso de participación debe contar con distintos tipos de reglas que otorguen confianza, estabilidad y seriedad. Por lo general, los coordinadores o facilitadores del proceso pueden proponer un borrador inicial de las mismas. Pero estas habrán de ser discutidas y/o validadas por los participantes al inicio del proceso. Se sugiere que las reglas hagan mención al menos a los siguientes aspectos:

- ▶ El alcance del proceso: definición de la meta y de los objetivos del proceso. Listado de temas involucrados a ser analizados.
- ▶ La organización del proceso: descripción de la estructura de la participación. Definiciones de roles y responsabilidades correspondientes. Duración esperada del proceso. Frecuencia, lugar y duración de reuniones.
- ▶ El procedimiento de toma de decisiones: cómo se tomarán las decisiones, cómo se definirá "consenso" y si admitirá la posibilidad de votación; cómo proceder en los casos en los que no se alcance consenso. Confidencialidad y manejo de la información.
- ▶ La interacción entre las personas participantes y la persona o equipo de facilitación: qué actitudes se alientan y cuáles se desalientan. Qué facultades tiene el facilitador durante las reuniones para lograr una interacción positiva entre los participantes.
- ▶ La relación con los medios de comunicación: qué información se transmitirá a los medios de información y en qué momento. Quién será el encargado de hacerlo. Qué información puede ser considerada confidencial.

Conducción del proceso

En ocasiones ocurre que en los espacios de diálogo ciertas personas pueden monopolizar el uso de la palabra o desviar el eje de la discusión. Como contrapartida, otras encuentran espacios limitados para exponer sus visiones o directamente no se hacen escuchar. Las reuniones se extienden en el tiempo y se percibe frustración si no se ven avances, o no se llega a los resultados esperados.

Para conseguir una interacción y comunicación asertiva para lograr los objetivos del proceso, existen técnicas de facilitación y construcción de consenso. Es ideal contar con una persona o equipo de facilitación para que pueda llevarlas adelante y guiar la conversación.

Algunas pautas que ayudan a los facilitadores a construir una agenda de trabajo son:

- ▶ Identificar los ejes temáticos a trabajar y preparar las consignas correspondientes.
- ▶ Identificar el orden en el cual los temas deben ser tratados.
- ▶ Identificar los resultados esperados en el tratamiento de cada tema.
- ▶ Estructurar la discusión de cada tema, previendo la utilización de determinadas técnicas de facilitación.
- ▶ Organizar la distribución de las personas participantes en grupos o en plenario.
- ▶ Identificar recursos o información necesaria para el tratamiento del tema.
- ▶ Estimar el tiempo necesario para cada paso de la agenda.

El rol de la facilitación implica, entre otras cosas, generar un clima de trabajo propicio, organizar al grupo, motivar una participación productiva y equilibrada, asegurar un buen entendimiento de la discusión, ayudar al grupo clarificar causas y consecuencias, intereses y posiciones, impulsando la construcción de una visión compartida de la problemática.

A través de las técnicas y dinámicas, la persona o el equipo de facilitación ayuda al grupo para que pueda alcanzar los objetivos que se ha propuesto. Adam Kahane (2021), expresa que la facilitación consiste en remover los obstáculos para que un grupo pueda avanzar.

Monitoreo de los resultados alcanzados

La implementación efectiva y el monitoreo de los acuerdos son partes sustanciales de un proceso. Muchas veces se suele poner mucha atención en alcanzar el acuerdo pero se descuida incluir en esta discusión cómo éste será implementado. **En un acuerdo, un “sí” no es nada sin un “cómo”** (Voss, 2022).

Siguiendo esa línea, entendemos que analizar cómo se podrán implementar las opciones, acuerdos o recomendaciones sugeridas optimiza el uso del tiempo al sugerir soluciones viables. Así, entre otras cosas, será preciso determinar responsabilidades concretas en la implementación y el monitoreo, evaluando la viabilidad técnica y legal de la propuesta así como su sostenibilidad financiera.

Incidencia colaborativa

Concepto

Los procesos colaborativos pueden tener distintos objetivos. Uno de ellos es el de elaborar un **Plan de Incidencia Colaborativa (IC)**. La incidencia identifica una herramienta sustancial para abordar los problemas de fondo en los procesos co-



laborativos y el diálogo, y actúa sobre la premisa de que los grupos son mucho más exitosos si trabajan y producen en conjunto en lugar de enfrentados. De acuerdo con este principio, **la incidencia colaborativa puede entenderse como un proceso sostenido de interacción y diálogo entre actores (y actrices) diversos, con miras a generar la transformación sostenible de políticas públicas, prácticas, ideas y valores, para lo cual promueve la articulación de todas las personas afectadas por un conflicto o situación problemática.** Con la incidencia colaborativa se promueven acciones orientadas a equilibrar las relaciones de poder, fortaleciendo y capacitando a los actores más vulnerables e incluyendo en el proceso a los actores públicos sobre los que se quiere influir⁴.

Los objetivos que se tienen ante un proceso de incidencia colaborativa pueden ser:

- 1. Defender los derechos y hacerlos realidad.** El principio fundamental que sostiene la necesidad de incidir es que las personas tienen derechos y esos derechos deben hacerse cumplir.
- 2. Traducir valores compartidos en políticas públicas que los reflejen.** Los valores o ideales tales como la solidaridad, la justicia y el compromiso colectivo, entre otros, son los motores detrás del accionar de muchas organizaciones de la sociedad civil.
- 3. Generar canales de comunicación para expresarnos más allá del voto.** La incidencia no depende de un calendario electoral sino que es una alternativa permanente para hacer oír las preferencias de la ciudadanía en los periodos entre elecciones.
- 4. Hacer llegar nuestras propuestas a “tomadores de decisiones”.** A menos que la organización o ciudadanía haga el esfuerzo por incidir, informando y comunicándose con quienes tienen autoridad para tomar una decisión, es improbable que los “tomadores de decisiones” conozcan el alcance de los problemas y las propuestas que la organización y ciudadanía impulsan.
- 5. Proponer una aproximación colectiva a un problema de índole social.** Actuar colectivamente implica levantar la mirada y llevar la realidad de las personas al ámbito de la comunidad: compartir y debatir estos problemas, buscar aliados, lograr que otras personas del sistema se incorporen.
- 6. Democratizar las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones** significa generar las condiciones para el desarrollo de una política pública legítima para todos los actores/actrices involucrados. También es equilibrar las relaciones de poder entre los involucrados en las decisiones públicas y la ciudadanía, abriendo de esta manera los procesos de toma de decisiones a los intereses de distintos grupos sociales.
- 7. Controlar las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones.** Se trata de participar directamente en el control de la actividad del Estado y sus instituciones. También puede referirse al monitoreo de aquellas prácticas y políticas en las que no solo interviene el gobierno, sino también otros ámbitos tales como el sector privado o el sistema internacional.

⁴ Concepto elaborado por FCD con base en su propia experiencia y en la definición que aportan VeneKlasen, Lisa y Miller, Valerie (2007).

Tal como antes manifestamos, lo que se busca a través de la incidencia es lograr una transformación sustentable de las políticas públicas, de las prácticas, de las decisiones y/o de los valores equilibrando las relaciones de poder. Para ello, en virtud de las diferentes tareas y funciones de cada uno de los poderes del estado y de acuerdo al objetivo concreto que estemos buscando con la incidencia, esta puede estar dirigida a incidir sobre el poder ejecutivo, el legislativo y/o el judicial.

La incidencia en el poder ejecutivo puede tener como objetivo: propiciar e impulsar que una determinada política pública se incluya en agenda; participar en el diseño de la política aportando información, planes estratégicos o buscando que se incluya un enfoque de derechos; monitorear la ejecución de una política pública; dar publicidad a una política positiva, o bien evaluar el impacto de una política implementada (Pavese et al., 2016).

En lo que atañe al poder legislativo, con la incidencia podemos buscar influir para la sanción, modificación u oposición a una norma; monitorear su funcionamiento y/o el desempeño de los/las legisladores en términos del cumplimiento de sus deberes como representantes, así como en términos del registro de votaciones efectuadas sobre distintos temas de interés público (op. cit., p. 88).

En cuanto al poder judicial, existen diferentes herramientas que nos pueden posibilitar incidir: el litigio estratégico que implica iniciar un reclamo judicial individual o colectivo con el fin de obtener una resolución judicial que reconozca y respete derechos o genere avances en la jurisprudencia y así elevar los estándares de protección de los derechos humanos; las audiencias públicas, y la presentación de un *Amicus curiae* que implica que personas u organizaciones ajenas a un juicio se presenten dentro a este para brindar su opinión formada y fundada en torno al tema en discusión para que las/los jueces puedan tenerla en cuenta al momento de decidir.

Incidencia colaborativa versus confrontativa

La incidencia colaborativa se diferencia en varios aspectos de las estrategias de tipo confrontativo. En términos generales, si bien estas últimas tienen una mayor efectividad en el corto plazo (cuando la relación de fuerzas es favorable), al mismo tiempo también pueden favorecer escaladas de agresividad y/o violencia y tienen menos posibilidades de relación con actores con posiciones divergentes de manera que los conflictos se polarizan más rápidamente y dificultan arribar a soluciones inclusivas y sostenibles en el tiempo.

La incidencia colaborativa, por su lado, implica una construcción temporal más larga que la confrontativa, ya que busca construir espacios de diálogo sostenidos e incluyentes de actores con miradas diversas sobre una problemática. Apunta a alcanzar soluciones de fondo para los temas abordados y acuerdos sostenibles en virtud del nivel de consenso alcanzado.

Generalmente, los procesos de incidencia colaborativa se posibilitan a través de grupos de personas o plataformas de diálogo de representatividad diversa (que incluyen múltiples intereses y diferentes miradas sobre la realidad). Estos grupos se reúnen de manera sostenida con el fin de aumentar la comprensión que tienen sobre el problema o el conflicto que se necesita abordar, conocer



las perspectivas de otros actores, compartir información relevante, planificar acciones conjuntas y desarrollar estrategias de incidencia para el diseño, la implementación y/o el monitoreo de políticas públicas.

Otra diferencia sustancial entre la incidencia colaborativa y la incidencia confrontativa reside en el vínculo que se establece con los tomadores de decisión, es decir, los actores que son finalmente el blanco de la incidencia. Mientras que las estrategias confrontativas identifican a los otros actores como adversarios –muchas veces incentivando la polarización y resultados de políticas eventualmente inferiores a los planteados– la incidencia colaborativa busca construir lazos de entendimiento con estos actores, incluyéndolos en distintos estadios y espacios de evolución del grupo.

Cabe destacar que la Incidencia colaborativa, cuando es exitosa, tiene un impacto significativo en el enriquecimiento de la calidad del diseño y la implementación de las políticas públicas, ya que permite nutrirlas de nuevos contenidos que fortalecen su representatividad multisectorial y su legitimidad. Además, aumenta la viabilidad en virtud del consenso alcanzado. Asimismo, permite identificar y focalizar mejor los problemas de fondo que usualmente obstaculizan el éxito, y plantear alternativas innovadoras para abordarlos.

Precisando aún más los conceptos anteriores, la incidencia confrontativa y la colaborativa se diferencian en sus estrategias y tácticas. Atendiendo a ello, se propone la incidencia colaborativa como un proceso que permite trascender la incidencia confrontativa, sin negar a esta última y valorando algunas de sus herramientas como complementarias para lograr transformaciones en el campo de las políticas públicas.

La incidencia confrontativa se caracteriza por usar algunas de las siguientes estrategias:

- ▶ Instigación o uso de la violencia.
- ▶ Organización u amenaza de huelga.
- ▶ Tomas de edificios públicos o privados.
- ▶ Manifestaciones, proclamas.

Por otro lado, la incidencia colaborativa usa estrategias como:

- ▶ Celebración de reuniones con decisores.
- ▶ Propuesta de tácticas de cambio, trascendiendo la protesta.
- ▶ Emprendimiento y divulgación de investigaciones independientes.
- ▶ Construcción de alianzas estratégicas multisectoriales.
- ▶ Manifestar en conjunto con otras estrategias.

Referencias bibliográficas Bloque C

- Anchorena, O. (2008) "Maestría Personal. El camino del liderazgo. Un modelo para la práctica del *coaching* y la facilitación del desarrollo personal y organizacional". Editorial Lea, Buenos Aires.
- Borelli, Pamela; Cabria Mellace, Ana; Matamoro, Victoria (2022) *Manual sobre prevención y transformación de conflictos*. 1ª ed., FCD-Fundación Cambio Democrático. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Bourse, Ana y Kaufman, Edward. (2014). DE SOCIOS EN CONFLICTO A SOCIOS EN LA PAZ Métodos y estrategias para transformar las diferencias en oportunidades para beneficio de todos
- Cabria Mellace, Ana y Ortiz, María de los Ángeles (FCD); en colaboración con De Luca, Agustina (FDL); Albisu Ardigó, I, y Pavese, R.(FPC) (2016) *Manual para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas*. En particular: Bloque C. Módulo 9: "Nociones básicas para el análisis de una situación o conflicto" y Bloque C. Módulo 11: "Herramientas de participación no formales". Fundación Cambio Democrático/ Fundación Directorio Legislativo/Fundación Poder Ciudadano. Buenos Aires.
- Diez, F. y Tapia, G. (1999) *Herramientas para trabajar en mediación*. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1999.
- Fisher, Roger; Ury, William; Patton, Bruce (2018) ¡Sí, de acuerdo!: cómo negociar sin ceder. Grupo Editorial Norma.
- Fundación Cambio Democrático (2003) *Construcción de consenso: los procesos colaborativos* (Manual). Buenos Aires.
- Kahane, Adam (2021) *Facilitar avances conjuntos. Cómo eliminar los obstáculos, salvar las diferencias y avanzar hacia el futuro*. Empresa Activa.
- Mehrabian, Albert (1981) *Silent Messages: Implicit Communication of Emotions and Attitudes*, 2ª ed., Belmont (California), Wadsworth.
- Merlinsky, Gabriela (2021) *Toda ecología es política: Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos*. Siglo XXI Editores.
- Merlinsky, Gabriela; Toledo López, Virginia; Schmidt, Mariana; Fernández Bouzo, Soledad; Tobías, Melina; Langbehn, Lorenzo; Pereira Pablo; Capalbo, Tomás (2018) *Defender lo común: qué podemos aprender de los conflictos ambientales*. 1ª ed. Universidad de Buenos Aires-UBA. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Pavese, R. (FPC) (2016) *Manual para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas*.
- Ury, W.; Brett, J y Goldberg S. (1989) *Getting disputes resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. Jossey-Bass Publishers, London.
- VeneKlasen, Lisay Miller, Valerie (2007) en: *A New Weave of Power, People & Politics. The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*. Oklahoma City: World Neighbors.
- Voss, Christopher (2022) *Romper la barrera del no*. 2ª ed. Conecta. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Watzlawick, P. (1989) *El lenguaje del cambio*. Herder. Barcelona.
- Weber, M. (1964) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Trad.: J. Medina Echavarría. Editor: J. Winckelmann. Fondo de Cultura Económica-FCE. México.

Esta obra fue impresa en los talleres
de Docuprint ubicado en:
Heandel L3, Garin,
Provincia de Buenos Aires.
Las fuentes tipográficas utilizadas fueron:
Montserrat y Made Tommy Soft.