



PROYECTO IDRC - FLACSO N° 108443-001:

“CONSTRUYENDO LIDERAZGO PARA LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO”

Componente:
INVESTIGACIÓN APLICADA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

Investigaciones iniciales
“Estrategias de manejo y resolución de conflictos socio-ambientales relacionados con los efectos del cambio climático en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe”

Yadira Pérez - Yolanda Rojas

Quito,

Octubre 2017

Este documento de trabajo se realizó en el marco del proyecto “Construyendo liderazgo para las ciudades de América Latina y el Caribe en un clima cambiante”, IDRC - FLACSO N° 108443-001, ejecutado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador) gracias a la subvención concedida por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Ottawa, Canadá. Las ideas, planteamientos y opiniones aquí expresadas son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente la posición institucional de FLACSO Ecuador, del IDRC o su Junta de Gobernadores.

Introducción

A nivel mundial, el acelerado crecimiento de la población y su concentración en zonas urbanas, ligado a los procesos del actual modelo económico y los vertiginosos avances tecnológicos, que cada vez demandan más recursos no renovables y que a su vez generan o aumentan las tensiones entre diversos actores por acceder a dichos recursos, configuran gran parte de los desafíos que los gobiernos nacionales y locales deben asumir, con respecto al cambio en los patrones demográficos y la aceleración del ritmo de urbanización actual.

Según los registros demográficos, en la actualidad existen alrededor de 7.500 millones de habitantes en el planeta, de ellos 640 millones aproximadamente residen en América Latina y el Caribe, según datos de la CEPAL y el Banco Mundial, se calcula que la región alcanzará los 780 millones de personas en el 2050 y a nivel mundial se contará con 9.200 millones de habitantes; el dato preocupante con relación al medio ambiente, es que de éste total, el 70% de la población se encuentra viviendo en zonas urbanas, cifra que aumentaría hasta un 85% en las próximas tres décadas, generando por lo tanto más contaminación, ya que además, “las ciudades son responsables del 60-80% del uso total de recursos y energía y de la mayoría de las emisiones de dióxido de carbono, de tal modo que la mitad de la degradación ambiental y de los ecosistemas del mundo se puede atribuir a las ciudades” (Jiménez 2016: 65).

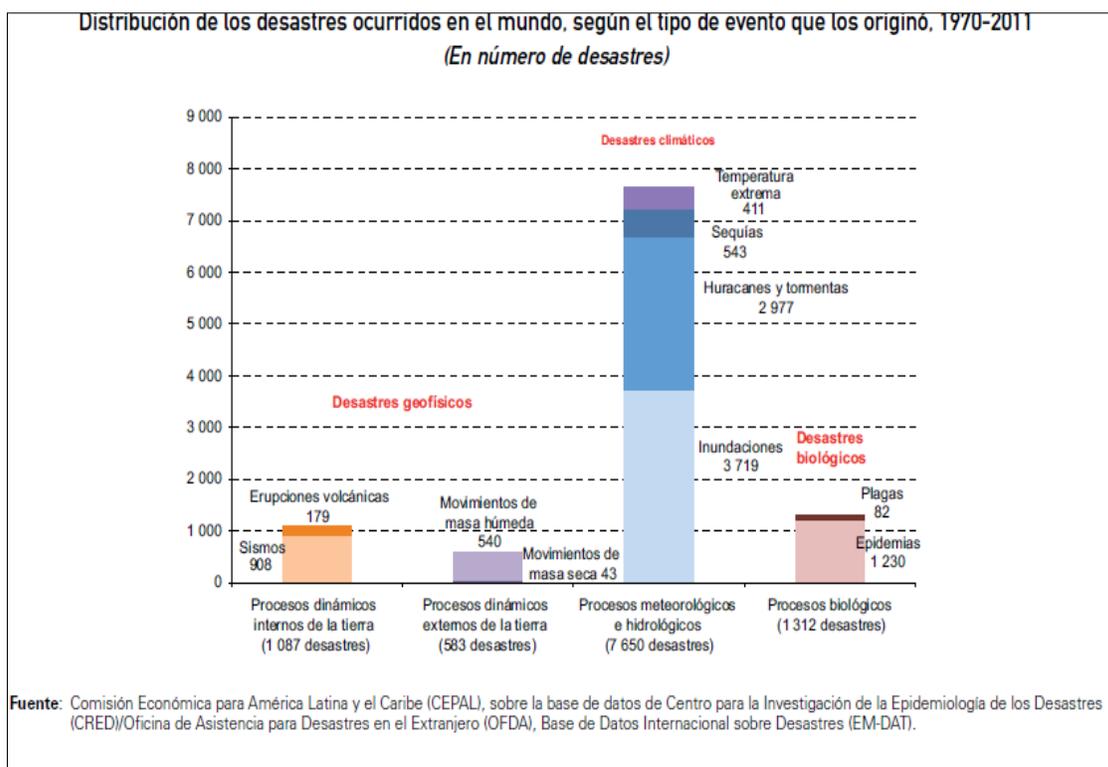
En consecuencia, si las ciudades grandes suponen un impacto fuerte sobre el medio ambiente, las ciudades intermedias y pequeñas desempeñarían un papel importante en las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, ya que la mayoría de los habitantes urbanos residirán en ciudades de menos de medio millón de personas, es decir, ciudades intermedias¹ (Jiménez, 2016: 61), las mismas que estarán aumentando su presión sobre los ecosistemas, y multiplicando los conflictos socio ambientales en sus territorios, vinculado a la persistencia de fenómenos como la pobreza urbana, la irregularidad en la tenencia de la tierra y la ocupación en zonas de riesgo,

¹ Según la clasificación realizada por Peter Hall, son aquellas que tienen entre 250.000 y un millón de habitantes. Cumplen con la función de estructuración y cohesión territorial al conectar lo rural con lo urbano y de generar condiciones para el crecimiento económico, el intercambio y el desarrollo social. (Suarez 2017)

agravan los impactos de fenómenos extremos asociados al cambio climático (Lara, 2017:01).

La dimensión mundial del desarrollo urbano, plantea diferencias demográficas según el nivel de desarrollo alcanzado por cada país, “en las economías avanzadas las poblaciones están envejeciendo, y en algunos casos, se está reduciendo su tamaño, mientras que, por el contrario, las poblaciones de los países menos desarrollados están en plena expansión” (Jiménez, 2016: 53). En consecuencia, se generan una serie de complejidades a tener en cuenta en la toma de decisiones con respecto a la mitigación y adaptación, ya que éstas “son especialmente pronunciadas en el tema de adaptación en el contexto urbano” (Lara, 2017: 13).

Diagrama 1. Tendencia de los desastres climáticos 1970 -2011



1. Conflictos socio-ambientales, cambio climático y ciudades intermedias. Conceptos básicos.

Para entender el fenómeno del cambio climático y sus efectos sobre el medio ambiente, es pertinente señalar que la tierra al calentarse devuelve parte de esa energía al espacio en forma de radiación infrarroja, por lo tanto los gases de efecto invernadero como “vapor de agua, dióxido de carbono, ozono, metano, óxido nitroso, halocarbonos y otros industriales creados por el hombre”, impiden que la radiación escape directamente, con lo cual producen el “efecto invernadero natural” importante para la vida en el planeta. Sin embargo, los GEI están aumentando considerablemente como consecuencia de la actividad humana incrementando el efecto invernadero natural, ocasionando el aumento de temperatura media del planeta y del nivel del mar, impactando significativamente en el medio ambiente (Garibaldi y Rey, 2006: 12).

Las emisiones generadas por el hombre van desde la combustión de carbón, petróleo y gas natural hasta la descomposición de residuos sólidos como los rellenos sanitarios, gases industriales, y el metano y óxido nitroso generados en la agricultura y la ganadería. La deforestación también libera carbono almacenado en los árboles. En consecuencia, el cambio climático tendrá un efecto significativo en el medio ambiente, ya que estará expuesto a lluvias más intensas, olas de calor y otros eventos atmosféricos de carácter extremo, como resultado de éstas actividades generadas por el hombre sumadas al proceso natural de la tierra.

Por esta razón, es que los gobiernos a nivel mundial han estado trabajando sobre el tema con mayor intensidad desde la década de los noventa, y es el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático quien ha estado elaborando los informes anualmente para que los gobiernos implementen las estrategias necesarias para afrontar los efectos en sus respectivos países.

Entre las medidas adoptadas por los gobiernos se encuentran aquellas relacionadas con la mitigación y la adaptación al cambio climático; las acciones de mitigación en primer lugar “se relacionan con la disminución de emisiones o con el incremento de su captura; ^[1] pueden implementarse tanto en el abastecimiento como en el consumo de energía; ^[2] son aplicables tanto a la quema de combustibles como a las emisiones fugitivas; son posibles en todas las categorías o sectores reconocidos como emisores

(energía, procesos industriales, cambio de uso de la tierra y forestal, agricultura, rellenos sanitarios, etc.)” (Garibaldi y Rey, 2006: 85), sin embargo, la mayoría de los gobiernos están más interesados en mejorar sus economías que en abordar estrategias como la eficiencia energética que ofrece importantes oportunidades en materia de mitigación. [1]

Por su parte, “la adaptación desde una perspectiva integrada considera los impactos tanto sobre el medio ambiente como en las poblaciones humanas. La adaptación al cambio climático consiste en una serie de medidas que permitan a los sistemas naturales y a las comunidades humanas incrementar su resistencia frente a los efectos adversos del cambio climático” (Garibaldi y Rey, 2006: 81), por lo tanto, la meta de los gobiernos nacionales con respecto a la adaptación es la promoción del desarrollo sostenible en sus territorios.

La región de América Latina y el Caribe, ha estado vinculada a las medidas adoptadas desde la Cumbre de Río en 1992, en el cual se establece la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, el Acuerdo de París, sin embargo no se han cumplido los compromisos suscritos en cuanto a la reducción de emisiones de carbono y de gases de efecto invernadero (GEI), debido en parte, a que en algún momento, unos cuantos países de los más industrializados y que generan mayor contaminación, se han negado a firmar o continuar con los acuerdos, como es el caso de Estados Unidos, Canadá, Rusia, Japón o Nueva Zelanda.

En América latina “el problema ambiental no se deriva tanto de las técnicas de industrialización, sino de la deforestación, la minería a cielo abierto, la contaminación de reservas acuíferas, la extracción de recursos gasíferos con métodos no convencionales, etc.” (Lo Vuolo, 2009: 9), por lo tanto, los conflictos vinculados al cambio climático exigen cuestionar los modelos de crecimiento económico imperantes en la región o un cambio hacia una economía más verde. Sin embargo, los países en vía de desarrollo de Latinoamérica, aún dependen de la explotación primaria de sus recursos naturales para su desarrollo y crecimiento económico, por lo tanto, es difícil entrever un cambio a mediano plazo.

Algunas investigaciones plantean, por ejemplo, con respecto al agua, que con una mayor privatización de las fuentes hídricas, se incrementarán los impactos sociales generando escenarios de conflictividad, que a su vez se

agudizarán con el cambio climático (Chiriboga, 2015:10). América Latina alberga el 47% de las reservas de agua potable de superficies y subterránea del mundo y el 30% de ésta se encuentra en Sudamérica (Taddei, 2013: 110).

A nivel mundial, se espera que "entre 12 y 81 millones de residentes, podrían experimentar mayores tensiones relacionadas con el agua antes de la década del 2020, dicha cifra podría elevarse a 79 y 178 millones en la década del 2050" (Jiménez, 2016: 40); los riesgos del cambio climático relacionados con el agua dulce aumentan con relación a los gases de efecto invernadero, "en cuanto a seguridad humana, el cambio climático puede hacer que aumenten indirectamente los riesgos de conflictos violentos en la forma de guerra civil y violencia entre grupos al aumentar la intensidad de los motores que impulsan dichos conflictos como son la pobreza y las crisis económicas". (Chiriboga, 2015:43). Según la tendencia con respecto a las tensiones futuras, "los cuatro focos de conflicto a futuro son: agua, alimento, inundaciones y migración; todos son conflictos ambientalmente relacionados con el cambio climático o inducidos por éste". (Terán, 2009: 28).

El uso del recurso hídrico, es solo un ejemplo que demuestra que la adaptación al cambio climático es inevitable, ya que las medidas de mitigación serán insuficientes para frenar el aumento del número de inundaciones, tormentas, tsunamis, olas de calor entre otros eventos y conflictos socio-ambientales que se esperan en las próximas décadas. Por lo tanto, las ciudades en expansión debido a su crecimiento poblacional y como grandes demandantes de tierra, agua y alimento, deben entender que dependen de su relación con el campo y la sostenibilidad ambiental para garantizar la seguridad alimentaria de sus habitantes y otras necesidades.

Según los informes presentados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), "en América Central y del Sur se está llevando a cabo una adaptación basada en el ecosistema que comprende áreas protegidas, acuerdos de conservación y gestión comunitaria. En el sector agrícola de algunas zonas se están incorporando variedades de cultivos resilientes, predicciones climáticas y una gestión integrada de los recursos hídricos" (IPCC, 2014: 08).

Sin embargo, la región continúa con limitaciones en relación a la gestión de riesgos, de uso del suelo, y de recursos naturales, debido a sus problemas para instrumentar una política climática en todos los niveles de gobernanza. En ese sentido, los gobiernos locales deben incorporar en sus instrumentos de planeación y ordenamiento territorial urbano, la elaboración de planes de acción climática, como estrategia de mitigación, adaptación y resiliencia con respecto al cambio climático (Lara, 2017:01).

Por lo tanto, y de acuerdo con las recomendaciones propuestas en las investigaciones de diversos tipos y que concuerdan entre sí, “la adaptación urbana se mejora con la gobernanza eficaz del riesgo urbano a varios niveles, la sintonización de las políticas y los incentivos, el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los gobiernos y comunidades locales, las sinergias con el sector privado y la adecuada financiación y desarrollo institucional” (IPCC, 2014: 08).

En general los conflictos socio-ambientales se pueden caracterizar en dos grupos: 1. Entre las compañías de extractivismo y las comunidades afectadas y 2. Entre niveles de gobierno, es decir entre autoridades nacionales y locales por distribución de regalías o impuestos sobre estas actividades (Saade, 20013: 07). De acuerdo a lo anterior, los actores que intervienen en dichos conflictos son el gobierno, las comunidades y las empresas. También existen otras clasificaciones como la de Thomas Homer-Dixon en la que define 1). Conflictos por escasas, 2). Conflictos por identidad de grupo y 3). Conflictos por deprivación relativa (Chiriboga, 2015: 16).

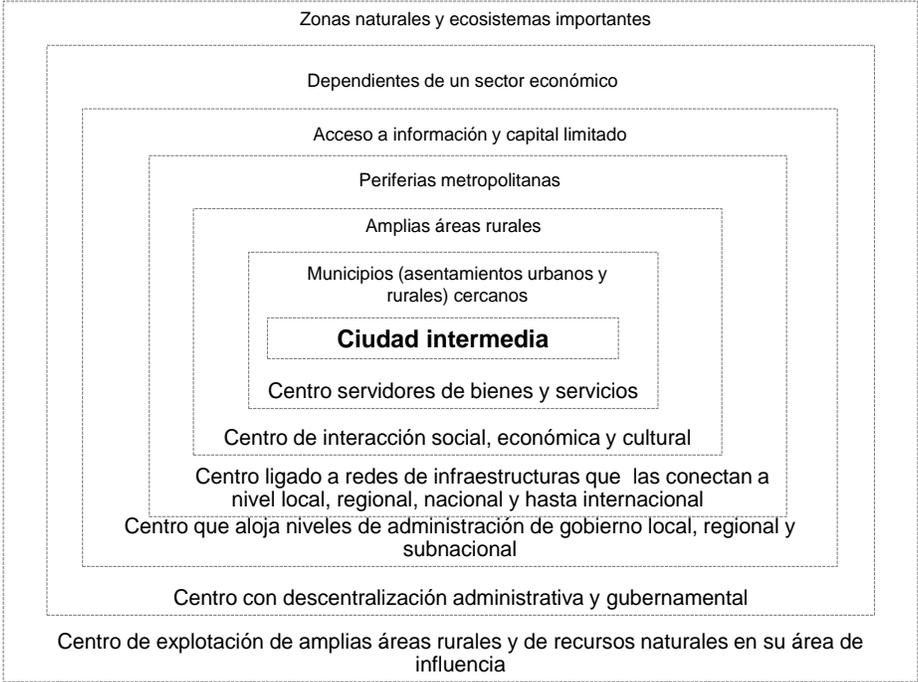
El conflicto socio-ambiental puede definirse como “la manifestación de las contradicciones sociales en la relación ser humano-naturaleza; una parte de las luchas y las reivindicaciones de sus actores sociales son por una sociedad ambientalmente sana, la conservación o preservación de la naturaleza, y por los valores éticos y estéticos que se dan entre ellos y su entorno natural” (Pérez, 2014:14), así mismo, se originan por procesos asociadas a la lucha por los recursos naturales como medio de vida para diversas comunidades.

El cambio climático representa una seria amenaza para sus poblaciones y los sectores productivos, en los últimos cinco años ha aumentado el número de conflictos socio-ambientales relacionados con los efectos del cambio climático, si se mantienen los incrementos en la temperatura, se estimarán

pérdidas considerables en todos los sectores. El crecimiento demográfico y el desarrollo especialmente en las ciudades intermedias donde el avance de los medios de transporte y de las interconexiones virtuales, presenta un movimiento poblacional que no privilegia a las grandes urbes, y que genera un crecimiento de ciudades medianas, cuya particularidad radica en el estrecho vínculo de éstas con el mundo rural (Manzano y Velázquez, 2016), hará que, en las próximas décadas se expanda velozmente la demanda de energía, agua, minerales y alimentos.

Tal como lo refiere Manzano y Velázquez, una ciudad se considera intermedia con relación a las funciones que desarrolla: el papel de mediación en los flujos (bienes, información, innovación, administración,) entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia y los otros centros o áreas, más o menos alejadas. Funciones de intermediación entre los espacios locales/territoriales y los espacios regionales/nacionales e, incluso, globales (BELLET & LLOP, 2004).

Diagrama 2. Características estructurales de las ciudades intermedias



Fuente: construcción propia, 2017 basado en (Manzano y Velázquez, 2016)

Por lo tanto los gobiernos tienen que generar medidas urgentes para enfrentar dichos efectos, teniendo en cuenta que justamente las economías

cercanas a la línea ecuatorial, con latitudes bajas, y rodeadas por los océanos Pacífico y Atlántico, en donde la temperatura es más elevada, serán más susceptibles a sufrir los estragos de dicho fenómeno, como sequías, huracanas y deslizamientos frecuentes (CEPAL, 2010:03).

2. Caracterización general de los conflictos socio-ambientales en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe sigue siendo una de las zonas más expuestas a los efectos del cambio climático, informes de la ONU, CEPAL, BID, organizaciones ambientales, estudios académicos entre otras investigaciones así lo respaldan, de igual forma se ha considerado la incidencia de éste fenómeno en el aumento de los conflictos socio-ambientales en la mayoría de los países de la región, sin embargo, aún no está lo suficientemente documentado para permitir tener un panorama más detallado de dicha relación en el contexto de las ciudades intermedias, ya que la mayoría de conflictos que más difusión han tenido, se encuentran en zonas rurales.

En cuanto a los conflictos socio-ambientales de la región, se ha encontrado diferentes tipos según el recurso natural “suelo, agua, aire” que esté en disputa, o por su uso y ocupación el cual produce tensión entre los actores involucrados, es decir, empresas productoras o extractivas, gobiernos nacionales y locales, organizaciones sociales y ambientalistas y las comunidades afectadas. “El modelo de crecimiento que hoy amenaza el medio ambiente de la región se vincula tanto con ciertas tecnologías de industrialización como con el modelo de crecimiento “extractivo” de recursos naturales en el que están embarcados muchos países” (Lo Vuolo, 2014: 39).

Cabe señalar que entre los mismos grupos también se generan conflictos, por ejemplo, entre los niveles de gobierno local y nacional por la disputa sobre la administración de los recursos generados con ciertas actividades, o entre comunidades indígenas y campesinas por las compensaciones que aparentemente entregan las empresas como parte de la responsabilidad social empresarial y a la cual están sujetas.

Según Buitrón², existen dos vertientes de cómo se abordan los conflictos, cuando la gente afectada se da cuenta, denuncia y se moviliza, reacciona y la situación escala a un conflicto socio-ambiental, la otra forma, es cuando organizaciones acceden a la información relacionada con una situación que podría convertirse en un conflicto, y la entregan a las comunidades que serían afectadas. Por lo tanto, la primera fase corresponde al acceso de información, estudio, análisis, convocatoria a otras organizaciones, en la segunda, se lanzan las denuncias y se inician los procesos de resistencia con las comunidades afectadas, es decir, las movilizaciones, protestas, marchas, y presión social; mientras tanto la contraparte, decide realizar acciones de desprestigio hacia los líderes del movimiento mediante uso de los medios y campañas de comunicación en una fase ofensiva del conflicto, luego de la presión ejercida por la comunidad afectada, pasan a una etapa de defensa y en algunos casos se logra o cambiar el proyecto o que no se inicie, sin embargo en muy pocos casos se da esta situación (Buitrón, oct-2017).

En **Centroamérica**, se han identificado diversos tipos de conflictos socio-ambientales y su relación con los efectos del cambio climático como una preocupación más de las autoridades ambientales, quienes desde la década de los 90, han creado y actualizado la normativa nacional para todos los aspectos relacionados con el Ambiente, y más recientemente en los últimos años, han elaborado planes de acción para enfrentar los efectos del cambio climático.

Nicaragua, es el único país que aún no cuenta con un plan de acción frente al cambio climático, a pesar que al igual que los demás países tiene serios conflictos ambientales, como los ocasionados con la industria pesquera y los proyectos inmobiliarios. La minería por su parte, ha generado fuertes conflictos en **Costa Rica y México**, mientras que el manejo de los residuos sólidos es un problema constante para **Honduras, Panamá y el Salvador**. Con respecto al uso del suelo, **Guatemala y Belice** son afectados por los agroquímicos y la deforestación, sin embargo, el uso y la contaminación de las fuentes hídricas por diversos factores, se constituye como una fuente de conflictos socio-ambientales en todos los países centroamericanos.

² Ricardo Buitrón, es sociólogo ecologista, miembro de la Organización Acción Ecológica Ecuador, ha trabajado en diversos casos relacionados con conflictos socio-ambientales en el Ecuador y en América Latina.

Según las últimas investigaciones, el cambio climático representa un enorme desafío para las autoridades nacionales de los **Estados Caribeños**, ya que a pesar de la poca contribución de éstos a las emisiones de gases de efecto invernadero, sufrirán daños por las constantes amenazas a las que están sometidos, como el aumento del nivel del mar y las altas temperaturas. Islas como **Cuba, República Dominicana, Haití y Jamaica** ya cuentan con normativas, instituciones y planes de acción para enfrentar el cambio climático, además han suscrito alrededor de 20 compromisos internacionales desde la década de los noventa, “aunque la inversión en alerta temprana y medidas de adaptación aumenta bajo este escenario, no es suficiente para prevenir los impactos económicos y sociales de los desastres sobre las personas pobres de la región” (PNUMA, 2006: 112).

Las actividades mineras son las acciones que generan mayor número de conflictos socio-ambientales en dichos países, sobre todo en las zonas rurales, afectando con ello a comunidades autóctonas en su propio hábitat. Infortunadamente el modelo de desarrollo económico también es un factor determinante en la generación de dichos conflictos, las actividades productivas de las cuales depende la mayoría de la población, también afectan el medio ambiente sobre todo en el caso del turismo en ciudades costeras, generando una fuerte presión sobre el ecosistema, e incrementando los conflictos entre los diversos actores por el acceso a los recursos naturales cada vez más escasos.

Con respecto a **Suramérica**, la normativa ambiental ha sido actualizada en las dos últimas décadas, esto refleja el compromiso que han adquirido las autoridades con respecto a la protección y gestión ambiental, del mismo modo la mayoría de los países cuentan con leyes y planes de acción para afrontar los efectos del cambio climático, destacando con ello, el impulso que se le ha dado a la adaptación ante dicho fenómeno, ya que al parecer las medidas de mitigación son insuficientes en la mayoría de los casos si se continúa con el actual modelo de desarrollo.

Llama la atención que **Venezuela** no cuenta aún con un plan de acción para el cambio climático, a pesar que las actividades mineras generan conflictos y contaminan el ambiente. El actual gobierno de **Brasil** plantea la disminución de las áreas de reserva protegidas, pese al avance de la deforestación y los monocultivos en la Amazonía.

En cuanto a la diversidad de los conflictos, aquellos asociados con el agua y la minería, se pueden encontrar en todos los países suramericanos, en la zona Andina, en **Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia** las actividades extractivistas y de hidrocarburos representan el mayor número de casos, pero sobre todo en las zonas rurales, en **Chile**, los problemas más fuertes están relacionados con la actividad minera, termoeléctricas y residuos sólidos, estos últimos en las áreas urbanas. Por su parte, los países del sur, **Argentina, Uruguay y Paragua**, tienen problemas difíciles con la deforestación, monocultivos, agroquímicos y minería.

De acuerdo a este panorama general, se evidencia que la mayoría de los conflictos socio-ambientales se desarrollan en las zonas rurales, sin embargo, en las ciudades grandes e intermedias se han intensificado los conflictos relacionados con la contaminación de las aguas y el aire³, el manejo de los residuos sólidos y la expansión urbana, sobre todo en el centro y sur de América, ya que en el Caribe son las actividades turísticas y de pesca, las que afectan a los asentamientos urbanos costeros, aunque sus poblaciones no alcancen el rango característico de ciudades intermedias.

En relación a los mecanismos de mediación y resolución de conflictos socio-ambientales y según los hallazgos, las comunidades tanto en la zona urbana como en la periurbana de las ciudades intermedias, son las poblaciones más afectadas, ya que son pocos los casos en los que se falla a favor de ellas y se exigen las compensaciones respectivas, incluso algunos Estados han apoyado a las empresas involucradas, quienes en la mayoría de las ocasiones se benefician de las actividades que ejercen sobre los territorios, razón por la cual, es urgente que los habitantes afectados fortalezcan sus capacidades en relación a su papel dentro de los conflictos y como pueden incidir de manera positiva en la resolución de éstos.

³ Desde el 2013, la Cooperación Suiza ha estado impulsando el programa Clima y Aire Limpio en Ciudades de América Latina, que busca reducir la contaminación del aire y mitigar el cambio climático, sin embargo, hasta el momento solo hacen parte cinco países de la región: Argentina, Brasil, Chile Colombia y Perú. (Cooperación Iberoamericana, 2017).

3. Tipología de conflictos socio-ambientales en México, Colombia, Argentina, Brasil y Chile. Cinco casos representativos.

Los conflictos socio-ambientales son situaciones complejas que reflejan diferencias y desequilibrios sociales, ambientales, económicas, culturales, y de poder en torno al uso del territorio, de los recursos disponibles en él y de sus potenciales efectos e impactos en la vida de las personas. En América Latina y el Caribe tal como lo refiere (Martínez, 2017⁴), existe un factor común en las ciudades, los procesos agresivos de urbanización, en buena parte este crecimiento se hace de manera desordenada, respondiendo a una dinámica de migración de las zonas rurales a las ciudades, casualmente por las inequidades allí presentes. La consolidación asentamientos humanos en sectores más expuestos, menos seguros y que amenazan las fronteras naturales de los territorios, tienen efectos directos en el clima de las ciudades. Estos choques de expansión urbana afectan los ecosistemas, los espacios verdes de cobertura vegetal se reducen, estas zonas de degradación ambiental limitan las oportunidades de mitigar los impactos del clima, porque los ciclos hidrológicos especialmente los del microclima de ciudad se alteran drásticamente con el cambio de uso de suelo.

Desde esta perspectiva, los tipos de conflictos socio-ambientales identificados tanto en México como en los países suramericanos de Colombia, Brasil, Chile y Argentina, demuestran que el cambio climático puede contribuir a la intensificación de los mismos. Las causas en la mayoría de los casos, son generadas por el uso inadecuado de los recursos naturales como el agua y el suelo para desarrollar diferentes actividades y la disposición final de los residuos sólidos y líquidos en las zonas urbanas, lo cual implica mayores emisiones de gases de efecto invernadero y sus respectivas consecuencias.

Para Martínez, existe una relación estrecha entre el uso del suelo y los conflictos socio-ambientales, porque mientras la comunidad pugna por

⁴ Martínez, Rodney, Oceanógrafo, científico, con amplia experiencia en estudio de fenómeno del Niño, desde hace 15 años enfocado en la comprensión de la gestión de riesgos de desastres y en el análisis de impactos de cambio climático en el desarrollo. Director del Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño (CIIFEN), organización internacional para LAC, que trabaja de manera coordinada con la Organización Meteorológica Mundial y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, en la Especialización Superior de Reducción de Riesgos ante Desastres Naturales.

seguir ganándose un espacio en la ciudad⁵, los ecosistemas se degradan y al hacerlo se produce la vulnerabilidad socio-espacial urbana, es decir una mayor susceptibilidad a los cambios ambientales, que por sus condiciones y características generan rupturas y conflictos cada vez más complejos y acumulativos. Procesos que no son lineales, sino que responden al diseño y abordajes de las políticas públicas, modelos económicos, procesos de planificación urbana, y uso equitativo del suelo entre otros.

En cuanto a los mecanismos de respuesta, se evidencia una débil capacidad institucional para mediar y dirimir los conflictos en relación al impacto y afectación causada, a pesar que en la mayoría de los países de la región, se han aprobado leyes que promueven el cuidado y gestión del ambiente y los gobiernos se han sumado a las agendas internacionales para generar estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, son limitadas las acciones integrales que resultan para abordar de manera integral los conflictos.

En el tema extractivo minero, lo que predomina son las agendas económicas, las concesiones mineras, el beneplácito de los gobiernos para esta actividad está por encima de sus efectos sobre la población. Un factor relevante en esta actividad económica es que se desconoce la historia o mejor los resultados, una vez que los yacimientos se agotan, lo que queda es, agua contaminada, ecosistemas degradados, conflictos medianamente apaciguados con acciones superficiales y muy poca inversión de largo plazo que compense de alguna manera a la población (Martínez, 2017).

Cinco conflictos que dan cuenta de esta complejidad y de la participación de los actores en la región se presentan a continuación de manera estilizada, para ser detallados más adelante con sus posibles causas y mecanismos de respuesta.

⁵ en este caso referido desde el derecho a la ciudad como "la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: ambientales trabajo, de salud, de educación, de vivienda, recursos simbólicos: participación, acceso a la información entre otros" (Borja,2012⁵)

Tabla No. 1 Tipología conflictos socio-ambientales ciudades intermedias

Conflictos socio-ambientales en ciudades intermedias de la región		
País – ciudad intermedia	Tipo de conflicto	Actores Involucrados
<p>1</p> <p>MÉXICO</p> <p>Ciudad: San Luis de Potosí. 700.000 hab. Aprox.</p>	<p><u>EXTRACCIÓN DE MINERALES A CIELO ABIERTO</u></p> <p>Es un conflicto generado por la extracción de oro y plata del cerro San Pedro, entre la empresa San Xavier S.A. y las comunidades locales organizadas. Es causado por los impactos negativos en el agua y el ambiente debido a la descarga de material contaminante en las fuentes hídricas que abastecen la ciudad de San Luis de Potosí, además opera de manera ilegal frente a la negligencia de las autoridades, que además no reconocen la relación de los impactos en el medio ambiente y el cambio climático.</p>	<p>1. Minera San Xavier S.A. 2. FAO Frente Amplio Opositor 3. Alianza Opositora Mina San Xavier 4. Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales 5. Patronato Pro Defensa del Patrimonio Cultural e Histórico del Cerro de San Pedro 6. Pro San Luis Ecológico A. C. (ONG)</p>
<p>2</p> <p>COLOMBIA</p> <p>Ciudad: Santa Martha 500.000 habitantes</p>	<p><u>EXTRACCIÓN DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN A CIELO ABIERTO</u></p> <p>En Santa Marta, el Grupo Daabon realiza la explotación de materiales para la construcción en el sector las Delicias, el suelo removido cae a la quebrada La Lata ocasionando inundaciones y daños a 15 barrios de la ciudad. La empresa continua sus actividades y las autoridades aún no establecen un proceso concreto para solucionar el conflicto, incluso aduciendo que éste es un efecto del cambio climático.</p>	<p>1. Empresa Grupo Daabon 2. Habitantes de 15 barrios 3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional del Magdalena, Gobernación del Magdalena, Alcaldía de Santa Marta, Dirección General Marítima, Universidad Nacional. 4. Cantera las Delicias 5. Juntas de Acción Comunal de la Comuna 5 de Santa Marta</p>

3	<p>ARGENTINA</p> <p>Ciudad: Paraná 250.000 hab. Aprox.</p>	<p><u>BASURERO A CIELO ABIERTO</u></p> <p>La ciudad de Paraná tiene un grave conflicto socioambiental relacionado con el manejo de los residuos sólidos en el botadero a cielo abierto llamado el Volcadero, el cual afecta la salud de la población vecina y de toda la ciudad al llegar el humo y los vapores generados con la quema de las basuras. Las autoridades municipales aun no generan soluciones para dicho problema y los habitantes de la ciudad siguen esperando la implementación de acciones concretas, sin embargo no hay menciones sobre la relación de las emisiones de humo y gases con el cambio climático y el aumento de la temperatura, notoriamente alto en la ciudad.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Municipio de Paraná 2. Población urbana 3. Foro Ecologista de Paraná
4	<p>BRASIL</p> <p>Ciudad: Sao Bernardo Do Campo: 820.000 hab. Aprox.</p>	<p><u>GESTION DE RESIDUOS SÓLIDOS</u></p> <p>Desde el 2010, el gobierno municipal de la ciudad de Sao Bernardo do Campo, decidió instalar un incinerador con los residuos sólidos del botadero, para suministrar calor a una central termoeléctrica que se construirá, esto como respuesta a una condena recibida por contaminar una zona donde se encontraba el vertedero de la ciudad. Desde entonces, los trabajadores de los residuos sólidos han demandado por su derecho al trabajo y la contaminación que esto genera y el impacto sobre el medio ambiente, pero su relación con el cambio climático no es fuertemente señalada, a pesar de los efectos que esto causaría a corto y mediano plazo. En septiembre del 2016 el municipio inició la construcción de la planta apoyados en una vieja ley.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Población de la ciudad 2. Grupos de recolectores 3. Gobierno Municipal de Sao Bernardo Do Campo. 4. Movimiento Nacional de Recolectores de Materiales Reciclables 5. Coalición Anti-incineración 6. Empresa Ambiental del Estado de Sao Paulo 7. GAIA Internacional

5	<p>CHILE</p> <p>Ciudad: Antofagasta 380.000 hab. Aprox.</p>	<p><u>EXTRACCIÓN Y TRANSPORTE DE MINERALES</u></p> <p>En Antofagasta, el transporte de concentrados de cobre, suelta polvos negros que son inhalados por los habitantes de la ciudad, generando graves daños a la salud, incluyendo el incremento de cáncer en la población expuesta. Se ha creado un movimiento popular con el slogan "Este polvo nos mata", el cual también se opone a la construcción de otra bodega industrial para guardar el concentrado de cobre. Diferentes formas de movilización social se han desarrollado pero el proyecto continúa.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Minera Sierra Gorda 2. Ferrocarril de Antofagasta a 3. Bolivia, Grupo Luksic 4. Población urbana 5. Alcaldía de Antofagasta, 6. Colegio de Médicos 7. OLCA 8. Cámara de Diputados
---	--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica, sep. 2017

1. MÉXICO

Imagen No. 1

Cerró San Pedro – San Luis de Potosí.



Fuente: EJ Atlas 2017

En la ciudad San Luis Potosí, ha desaparecido el cerro de San Pedro por la extracción de oro y plata realizada por la empresa San Xavier, subsidiaria de Metallica Resources y operada con capital canadiense. En octubre de 2010 un juzgado de la ciudad ordenó su cierre por haber obtenido un permiso de manera ilegal, sin embargo en el mismo año, con una orden judicial temporal, la mina reabrió y continuó con el total de sus actividades hasta

finales del 2015, cuando finalmente la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales decide actuar.

El proyecto ha generado impactos negativos sobre el agua y el ambiente y directamente a la salud de la población local que podría estar entre los 10.000 habitantes, además del peligro por la detonación de toneladas de explosivos a 30 metros de la zona habitada lo que ha podido ocasionar desprendimiento de laderas, pero la afectación se extiende aún más, ya que al descargar toneladas de cianuro de sodio cerca de un río de recarga del acuífero de la ciudad de San Luís de Potosí, estaría ocasionando problemas de salud a una población aproximada de 680.000 habitantes quienes acceden al líquido a través de dichas fuentes.

Según las organizaciones ambientalistas, la minería a cielo abierto también contribuye al cambio climático con la emisión de gases y vapores a la atmosfera y contaminación del aire con polvos y material particulado hacia las zonas habitadas. Sin embargo, en las demandas de la población prevalecen los argumentos que justifican los impactos negativos a la salud, el ambiente y el patrimonio de la zona, sin hacer mucho énfasis en los efectos de cambio climático y su relación con dichas actividades, lo cual incrementa la vulnerabilidad frente a eventos climáticos.

Es por esto que la población a través de la organización Frente Amplio Opositor ha llevado una lucha legal desde hace 17 años, sin obtener mayores resultados ya que las entidades competentes no asumen su papel y capacidad de decisión frente a las demandas establecidas. Las formas de movilización van desde bloqueos, demandas, juicios, campañas públicas, protestas en las calles hasta peticiones por los derechos de la madre naturaleza, solicitando a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente que clausure la empresa (EJAtlas, 2017).

En el 2016 la compañía anunció que cerraría sus operaciones en la mina, sin embargo, los activistas recibieron el anuncio con desconfianza al catalogarlo como una estrategia para iniciar con otros proyectos en la misma zona o simplemente cambiar la razón social de ésta. En la actualidad, la Minera ha concluido sus actividades de extracción, pero continúa con los trabajos del proceso del metal y remediación del sitio que se llevarán a cabo por dos años más.

En este conflicto socio-ambiental, según las indagaciones previas, no existen mecanismos de mediación que permitan resolver y tomar decisiones y compensaciones ambientales. Las tensiones entre los tres actores principales, Empresa, Estado y Comunidad, han estado definidas por 30 procesos jurídicos desde 1995, con demandas de ocupación ilegal de tierras, permisos ilegales y devastación del área natural, que, según los pobladores, las autoridades federales y locales no ejercieron su rol, debido al interés de mantener los beneficios económicos derivados de las operaciones mineras.

El mayor problema en este proceso jurídico es justamente la ausencia de diálogo y negociación por parte de la Empresa y del Estado con la población, en consecuencia, el período de litigios ha sido demorado debido a la ausencia de mecanismos de mediación concretos (Azamar, 2015: 64).

Lo anterior se suma a los obstáculos que las personas afectadas tienen que resolver en dichos procesos, por lo tanto, la ciudadanía y los grupos organizados tendría que ejercer mayor presión para institucionalizar los mecanismos de resolución de conflictos, y fortalecer sus capacidades para los momentos de negociación, que puedan incidir posteriormente en la generación de política pública en el ámbito socio-ambiental.

Esto implicaría un arduo trabajo debido a la ineficiencia con la que operan algunas entidades gubernamentales, con respecto a la implementación y el cumplimiento de las políticas públicas ambientales, es decir, las poblaciones afectadas no solo tienen que enfrentarse ante la acumulación por desposesión generada por las empresas que infringen las leyes, sino además ante la falta de compromiso ético por parte de las autoridades locales y nacionales.

2. COLOMBIA

Imagen No. 2 Inundaciones en la Comuna 5 en Santa Marta



Fuente: El Informador, 2011.

En Santa Marta capital del Departamento del Magdalena, en el sector conocido como Las Delicias, el Grupo Daabon y la Cantera Las Delicias, realizan la explotación de materiales para la construcción, el suelo que se remueve va a parar a la quebrada la Lata que pasa por la ciudad de Santa Marta ocasionando fuertes inundaciones en la temporada de lluvias, con lo cual afecta a la población de 15 barrios debido a que confluyen las aguas negras, lixiviados del relleno sanitario y el material de capa vegetal y suelo removido por la actividad extractivista. Los ciudadanos protestan y exigen la instalación de tuberías para su adecuado manejo, ya que según los expertos la respuesta es la instalación de una tubería que lleve las aguas hasta el río Manzanares (EJAtlas, 2017).

Los habitantes de los barrios afectados han realizado varias protestas desde el 2009, sin embargo frente a las inundaciones “La Corporación Autónoma Regional del Magdalena, y el profesor de la Universidad Nacional Thomas Cramer, atribuyen el hecho al cambio climático y al crecimiento desordenado de la misma” (EJAtlas, 2017) y no a las actividades de la empresa, sin embargo, la misma Corporación en el año 2011 ordenó abrir un proceso de sanción al Grupo Daabon por la presunta responsabilidad de ésta en la intervención de la quebrada y las inundaciones posteriores.

En la actualidad la empresa continua con las labores de extracción en detrimento de la capa vegetal alterando el ciclo de absorción del agua, además sin tener en cuenta que es una zona de reserva natural y amortiguamiento del Parque Natural Tayrona, incluso con la construcción del puerto de la Marina que utilizó material de dicha cantera, y una carretera que alteró la ruta de la quebrada se suman a los hechos que agudizaron el problema.

Frente a ésta situación se han realizado protestas en las calles, cartas de petición y quejas, activismo a través de los medios de comunicación alternativos, y la participación de ONG nacionales e internacionales, sin embargo, sólo se hace notorio el problema cuando llega la temporada de lluvias con las consecuentes inundaciones.

La ciudad de Santa Marta, al estar ubicada en la zona costera del caribe, está expuesta a los efectos devastadores de los eventos extremos como los huracanes, si además de ésta situación al interior de la ciudad se perturban los ciclos de los sistemas hídricos, los niveles de vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático aumentan considerablemente.

Las autoridades no han tomado partido en el asunto, ni fallan a favor o en contra de las actividades que contribuyen a las inundaciones en la ciudad, a pesar que ya se ha demostrado que las inundaciones en gran medida se deben a dicha actividad, en ese sentido, faltan estrategias de mediación para el conflicto y fortalecer a las comunidades con herramientas de gestión y capacidad de decisión con las cuales puedan incidir en las negociaciones para la resolución del problema.

3. ARGENTINA

Imagen No. 3 Botadero a cielo abierto el Volcadero – Paraná



Fuente: UNO entre Ríos, 2017.

En la ciudad de Paraná, existen múltiples conflictos socio ambientales debido a la deficiencia en la gestión de los residuos sólidos, es el caso del botadero a cielo abierto El Volcadero, rodeado de barrios densamente poblados, contaminando el agua el suelo y el aire de la zona. El lugar ha estado activo desde hace casi 90 años, el olor insoportable se siente en varios sectores de la ciudad, principalmente en el barrio San Martín que por su cercanía al sitio, afecta a todos sus habitantes, quienes a su vez, se han dedicado a trabajar en el basural, separando los residuos para su posterior venta, con lo cual pueden obtener los recursos para su sostenimiento, sin embargo, dicha actividad genera consecuencias en la salud de quienes se dedican a ella, por el contacto con diferentes agentes contaminantes y gases que respiran diariamente.

En el 2013 las autoridades locales decidieron tirar tierra en el lugar para tapar el problema, desde la inoperancia de sus funcionarios no se ha hecho nada para implementar soluciones o gestionar una planta de tratamiento para la ciudad. En el 2015 unos ciudadanos residentes en el área de influencia del botadero, presentaron una demanda por el daño físico y síquico provocado por los incendios en el basural.

Por su parte el Foro Ecologista de Paraná presentó una acción de amparo, la cual obtuvo una sentencia e implicó sanciones al municipio, pero la mudanza del botadero todavía no se ha realizado, iniciando el 2017 hicieron

algunas actividades de saneamiento para evitar deslizamientos producidos por las lluvias y en los últimos meses empezaron a enterrar la basura para terminar con las quemas.

Si bien la justicia sentenció al municipio en el caso de una familia afectada por el humo del botadero, la respuesta esperada por la población es el traslado del basural a otro lugar alejado de la ciudad y la instalación de una planta de tratamiento, sin embargo, no existe una normativa que obligue al municipio a responder adecuadamente ante el problema, teniendo en cuenta que también están generando gases de efecto invernadero con este basurero a cielo abierto. Es un problema que persiste y que quizás continúe hasta que la población decida participar más activamente en las demandas por sus derechos.

La mayoría de las manifestaciones son realizadas por los trabajadores que se dedican al reciclaje de los residuos que llegan al lugar, y los ambientalistas organizados, sin embargo faltaría más apoyo de la ciudadanía en general, a pesar que ya han planteado la relación de los gases y vapores emanados por el vertedero con la emisiones de gases de efecto invernadero y los efectos ocasionados por el cambio climático, pues la ciudad ha tenido incremento de sus temperaturas superior a los 30° centígrados; los habitantes urbanos ya se han quejado de las altas temperaturas, aun así, se esperaría una mayor participación en las demandas y movilizaciones que buscan una respuesta concreta ante dicho problema.

4. BRASIL

Imagen No. 4

Movilización en contra de la planta incineradora Sao Bernardo Do Campo



Fuente: EJ Atlas, 2017

En la ciudad de Sao Bernardo Do Campo, desde el 2010 el gobierno municipal ha querido instalar una planta incineradora utilizando los desechos sólidos del vertedero de la ciudad, con el fin de suministrar calor a una central termoeléctrica que también piensan construir. Estas iniciativas han generado rechazo tanto por parte de la ciudadanía, que considera que sería una amenaza más al ambiente por los niveles de contaminación del aire que se produciría, como por los trabajadores de los residuos sólidos, ya que éstos dependen económicamente de dicha actividad.

Este proyecto es la respuesta del municipio ante una condena recibida por contaminar una zona con el vertedero municipal, sin embargo, la solución que plantea, provocaría un mayor impacto en los niveles de contaminación de la ciudad y contribuiría sustancialmente con el aumento de las emisiones de carbono y gases de efecto invernadero, los cuales contribuyen en el cambio climático y sus posteriores efectos devastadores sobre todo en zonas costeras, donde se ubican los mayores impactos.

En el 2011, dos asociaciones de mujeres recolectoras demandaron al municipio la suspensión del proyecto, argumentando que éste está en contra de la Política Nacional de Residuos Sólidos, la cual considera a los recicladores como una solución ambiental adecuada, por lo que dicha iniciativa violaría la normativa señalada. También se creó la Coalición Anti-incineración con 30 representantes de 15 organizaciones sociales, quienes participan en cada una de las manifestaciones sociales.

En el año 2013, se realizó un debate público con especialistas sobre el tema para socializar el proyecto con la ciudadanía, algunos manifestantes lograron asistir para mostrar su desacuerdo ante dicha iniciativa. En el 2014 esas organizaciones se manifestaron en las calles protestando contra el proyecto, sin embargo, en septiembre del 2016, el municipio inicia la construcción de la planta en una zona de recuperación de aguas subterráneas, amparado en una ley antigua (EJ Atlas; 2017).

Por lo tanto, en este caso específico la lucha de los ciudadanos continua porque las autoridades superponen el interés económico que se puede desprender de estas actividades ante la necesidad de preservar y recuperar el ambiente en dicha zona, razón por la cual, aún no hay evidencias de mecanismos de negociación o mediación entre las partes, mientras tanto a

la población sólo le queda la vía legal a través de litigios que se vuelven procesos demasiado lentos, frente a la urgencia de soluciones que plantea dicho problema.

Las herramientas de gestión en este caso pasarían por preservar los derechos de los trabajadores urbanos ante la privatización de los residuos sólidos, y la elaboración e implementación de políticas públicas que limiten el aumento de las emisiones de carbono generadas por las plantas incineradoras, las cuales contaminan el aire, inciden en el calentamiento del planeta y contaminan las aguas.

5. CHILE

Imagen No. 5

Protestas en contra del almacenamiento de cobre en Antofagasta



Fuente: EJ Atlas, 2017

En Antofagasta, los conflictos socio-ambientales se derivan de la contaminación que genera el polvo negro por la explotación, almacenamiento y transporte del cobre, existe un movimiento popular en la ciudad que reclama por las afectaciones a la salud de la población. El municipio ha decidido construir otra bodega de almacenamiento a lo cual la población se ha opuesto debido a los efectos sobre la salud que genera la inhalación de estos polvos negros, de allí el eslogan del movimiento "Este polvo te mata", se reúnen con regularidad para planear estrategias de movilización social, como detención de camiones, acciones que generan impacto mediático para visibilizar el problema y que los demás habitantes tomen conciencia sobre lo que está pasando en su territorio (EJ Atlas, 2017).

Los pedidos de los manifestantes apuntan a la necesidad de sacar los acopios de concentrado de la ciudad, ya que de esta manera el ferrocarril dejaría de llevar ese material y dispersar por su recorrido el polvo tóxico para la salud, sin embargo esto va más allá, y tiene que ver con la División de Desarrollo Territorial Municipal quien no asume su responsabilidad en la gestión y uso del suelo en esta zona, ya que a pesar de los múltiples pedidos para sacar los contenedores y la ruta de transporte de esos materiales, las autoridades locales se rehúsan a reubicar en otra zona de almacenamiento alejada de las áreas habitadas, es decir del radio urbano, por esta razón para las personas afectadas, la decisión estaría en manos de la presidenta del país, lo que implicaría una decisión política que supere las decisiones paliativas a nivel regional.

La lucha está guiada por la demanda integral medioambiental de la ciudad, y por el derecho a la salud de los ciudadanos, desde el 2015, el Colegio Médico ha llamado a declarar a Antofagasta "zona saturada por polimetales, y así controlar y reducir el riesgo sanitario y ambiental presente" (OLCA, 2015), es decir, se tiene que eliminar definitivamente todas las fuentes de contaminación (arsénico y metales pesados) esparcidos por la ciudad a través del sistema de transporte de la empresa.

El problema es que, si no se toman medidas radicales, Antofagasta seguirá registrando el mayor número de personas con cáncer en proporción a otras ciudades. No solo el cobre ha contaminado la ciudad, el zinc, el plomo y el arsénico de las otras plantas de almacenamiento del mismo grupo, también han contribuido a los problemas de salud de la población urbana.

En febrero del 2016, la compañía del grupo Luksic, propietario del Ferrocarril de Antofagasta, anunció que estaba buscando un puerto alternativo para transportar el concentrado debido a los múltiples problemas que ha tenido por el conflicto socio ambiental en el que se ha visto inmerso. Ya que, en ese mismo año, la Cámara de Diputados aprobó un informe donde se demuestra la responsabilidad de la empresa y presenta unas propuestas y recomendaciones al respecto. Sin embargo, el proyecto está en construcción, lo que significa que los mecanismos legales actuales no han tenido los resultados esperados y tal vez la información anunciada por la empresa sobre la búsqueda de otros puertos, sea una estrategia de contención para continuar con el proyecto original.

Las formas de movilización van desde protestas en las calles hasta bloqueos, demandas, juicios, propuestas en medios alternativos, o campañas públicas. En este caso, la ciudadanía ha participado activamente y de manera creativa presionando a las autoridades y a la empresa por soluciones efectivas. Aunque el gobierno municipal ha destinado una suma considerable para la ejecución de obras de infraestructura que mitiguen los efectos del cambio climático, no se ha dado la discusión sobre los afectos de este fenómeno y su relación con el conflicto en cuestión, ya que las personas están más preocupadas por el deterioro de la salud que por los efectos del cambio climático en la región y la incidencia que tienen las actividades mineras en dicho proceso, evidentes en el aumento de la temperatura del mar y las consecuencias para una ciudad costera como Antofagasta.

4. Estrategias de resolución de conflictos socio-ambientales: otros mecanismos posibles

A nivel mundial, el avance de la frontera de explotación de recursos naturales se ha enfrentado a los agentes sociales que defienden su territorio de las posibles afectaciones que puedan sufrir. Si bien, la mayoría de los conflictos socio-ambientales se generan en contextos rurales y en consecuencia se observan más medidas alternativas a la prevención⁶ o resolución de estos, las poblaciones urbanas también experimentan vulneración de derechos relacionados con el ambiente, sin embargo, muchas de sus actividades también inciden en el cambio climático y por tanto en el aumento de sus efectos adversos, reproduciendo el mismo proceso destructivo una y otra vez, sin que exista una conciencia colectiva sobre el problema, o conocimiento y aceptación de la relación de éste con el cambio climático.

En los últimos cinco años, los conflictos socio-ambientales que se han generado en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe, evidencian la necesidad de reforzar la gobernanza urbana en relación a

⁶ En octubre del presente año, se ha lanzado en Estocolmo el Fondo Internacional para la Tenencia de Tierras y bosques (Tenure Facility). Es una institución mundial para los derechos de propiedad de las comunidades indígenas creado como una manera de prevenir futuros conflictos socio-ambientales (AFP, 2017)

mecanismos alternativos de resolución y manejo de conflictos, ya que en la mayoría de los casos, la única posibilidad que tienen los actores involucrados y la población afectada, es incrementar el nivel de conflictividad a través de acciones que buscan visibilizar los conflictos a partir de protestas, manifestaciones públicas, uso de los medios de comunicación entre otros, “las comunidades acuden a instancias de derechos humanos nacionales e internacionales, movilizaciones sociales, protestas, demandas a los gobiernos locales, denuncia pública mediática” (Bayón, oct-2017), para posteriormente llevar las demandas ante las entidades judiciales, que en la mayoría de los casos se demoran mucho más, del tiempo estipulado para presentar un dictamen que lo resuelva.

Desde otra perspectiva, también existen algunas críticas frente a las estrategias que justifican las prácticas de resolución negociada, a partir de instrumentos no judiciales de tratamiento de los conflictos, ya que éstas están dirigidas “hacia la obtención del control sobre las formas de definición del problema, de los discursos y sus medios de expresión” (Acselrad, Das Neves y Muñoz, 2010: 30).

En la segunda mitad de la década de los noventa, varios países de América Latina introdujeron en sus legislaciones los llamados “Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos – MARCS” que según el Banco Mundial, contenían mayores ventajas frente a los procesos judiciales (Acselrad, Das Neves y Muñoz, 2010: 32), sin embargo, en el caso de las comisiones de conciliación previa, lo que realmente buscan según los autores, es que los demandantes más débiles tengan que negociar obligatoriamente, antes de que el conflicto escale a mayores instancias.

El ideario de la resolución negociada tiene dos vertientes importantes: una, que sostiene que los actores demandantes deben ser convencidos de la “impropiedad” de cuestionar los proyectos de infraestructura o de implantación de zonas de preservación; y otra, que sostiene que la resolución negociada puede hacer que se respete la percepción ambiental de los grupos sociales más débiles (Acselrad, Das Neves y Muñoz, 2010: 43).

Uno de los argumentos que justifican estas críticas, es precisamente lo que se observa en algunos casos, y es, cómo la institucionalidad falla al verificar el cumplimiento de la normativa relacionada con el ambiente, a pesar de que la mayoría de las constituciones de los países de la región, reconocen el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, como es el caso de Ecuador, tal como lo señala Manuel Bayón⁷, “mientras no se activen los mecanismos de consulta previa, establecidos en el marco constitucional del 2008, no es posible hablar de mecanismo de resolución de conflictos como el diálogo, se han negado las consultas, y el estado no ha ofrecido ningún proceso de dialogo en la mayoría de los conflictos y solo ha implementado los proyectos” (Bayón, oct, 2017).

En los casos analizados, los actores afectados advierten de la posición parcial que las entidades gubernamentales han adoptado para favorecer a las empresas que lucran de los recursos naturales o de las actividades que generan los conflictos, aparentemente porque de ellas se desprenden beneficios para el desarrollo económico del país; esta posición se define como un problema más, el cual las personas afectadas tienen que enfrentar dentro del contexto en el que se desarrollan dichos conflictos, “la imposición de proyectos de interés nacional se sobrepone a cualquier derecho territorial, esto ha beneficiado al sector privado, en el proceso de expansión urbana difusa, hizo emerger nuevos grupos urbanísticos, beneficiándose de la captación de rentas con la expansión de la ciudad” (Bayón, oct. 2017)

Tabla No. 2
Principales características en los 5 casos identificados

Tipo de conflicto	Actores	Mecanismos de resolución
México – San Luis de Potosí -Activo-		
Extracción de oro y plata a cielo abierto, contamina las fuentes hídricas que abastecen la ciudad	-Población urbana - rural -Entidades del gobierno nacional y local -Minera San Xavier -Organizaciones sociales y ambientales	- 30 Procesos jurídicos desde 1995, - Ausencia de mecanismos de mediación.
Colombia – Santa Marta -Activo-		

⁷ Manuel Bayón, Geógrafo crítico, ecologista, miembro de la Organización Acción Ecológica Ecuador.

Extracción de materiales de construcción a cielo abierto, genera inundaciones en la ciudad	-Grupo Daabon -Población 15 barrios -Entidades del gobierno nacional y local -Junta de Acción Comunal	- Peticiones a la administración municipal. - No se han contemplado otros instrumentos de resolución.
Argentina – Paraná -Activo-		
Basurero a cielo abierto generando humo y vapores que afectan la salud de la población	-Municipio de Paraná -Población urbana -organización social	- Demandas legales establecidas por pequeños grupos. - - No se han implementado herramientas de mediación
Brasil – Sao Bernardo Do santo -Activo-		
Gestión de residuos sólidos, con la instalación de una planta incineradora que emitirá GEI en el ambiente afectando la población.	-Gobierno Municipal -Población urbana -organizaciones de trabajadores -organizaciones sociales -grupos ambientalistas	- Demandas legales al municipio. - Aun no hay mecanismos de mediación entre las partes
Chile – Antofagasta -Activo-		
Extracción y transporte de cobre, esparciendo polvo negro y afectando la salud de la población.	-Minera Sierra Gorda -Ferrocarril de Antofagasta -Población urbana -Alcaldía de Antofagasta -Organizaciones sociales ambientales	- Procesos jurídicos - Ausencia de mecanismos de mediación

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión bibliográfica, 2017.

De acuerdo con las características señaladas por la Fundación Futuro Latinoamericano, y que se presentan en los casos identificados se ha encontrado, redes complejas de actores, temas técnicos complicados, y una débil comunicación entre las partes (FFLA, 2013: 25), tanto en conflictos latentes como en el caso de Argentina con el botadero de la ciudad de Paraná, como en los manifiestos con el caso de Brasil y la planta incineradora de Sao Bernardo Do Santo, los mecanismos de resolución empleados en dichos casos, son insuficientes a la hora de conseguir resultados importantes, ya que los problemas continúan y no se vislumbran posibilidades cercanas de solución, por lo cual se requieren otros tipos de abordajes como procesos de diálogo, mediación o negociación, que

superen la idea de la resolución judicial, sin que esto implique el control sobre el problema o sus medios de expresión por parte del actor más fuerte, tal como lo advierten algunas posiciones críticas.

De igual forma es necesario revisar meticulosamente qué está pasando con la gobernanza ambiental, entendida como “todas aquellas normas, estructuras, procesos e instituciones a través de los cuales el Estado, y la sociedad civil ejercen sus poderes y responsabilidades, articulan sus intereses, cumplen con sus obligaciones, median sus diferencias y rinden cuentas” (FFLA, 2013:14), porque según las fuentes consultadas, todavía no se ha concretado en los países de la región tal como se la ha definido y aún falta posicionarla como una herramienta de gestión ambiental efectiva.

En general, la gestión de conflictos socio-ambientales tanto a nivel institucional como a nivel comunitario, necesita articular los conocimientos técnicos y los conocimientos colectivos, para fortalecer las capacidades de ambas partes, quienes desde su propia lógica respaldan un desarrollo sostenible que vincula las dimensiones económica, social, ambiental, política y cultural, a partir de una adecuada gobernanza ambiental. Según la FAO, “los principales instrumentos de resolución negociada son: la negociación directa, la conciliación, la facilitación, la mediación y el arbitraje” (Acselrad, Das Neves y Muñoz, 2010: 36).

De igual forma, la gestión comunitaria de conflictos socio-ambientales, se presenta como una herramienta que tienen las poblaciones afectadas para la defensa de su ambiente y su territorio, sin embargo, también existen varios problemas alrededor de dicha gestión, como el desinterés de un número importante de población, el desprestigio vinculado a intereses políticos, económicos, ignorancia, entre otros, desconfianza hacia sus dirigentes, desgaste, o llegar a desistir ya sea por cooptación o intimidación, (OLCA, 1998: 18).

Frente a dichos problemas, existen una serie de recursos que van más allá de los económicos o materiales y que pueden contribuir a la resolución de éstos, o incluso fortalecer los mecanismos de mediación existentes, a partir de otras acciones alternativas con las que se puedan conseguir resultados

oportunos y concluyentes, por ejemplo, los procesos desarrollados por la Fundación Futuro Latinoamericano, a través del diálogo y la negociación colaborativa y la facilitación de un mediador en el desarrollo de un programa de acción, basado en el consenso (FFLA, 2013: 32) se define como una herramienta útil a la hora de buscar salidas al conflicto.

Sin embargo, es necesario trabajar fuertemente para lograr que los mecanismos basados en el consenso se hagan realidad, porque de lo contrario se continuará con las formas actuales de movilización que según los conflictos manifiestos en la mayoría de países de América Latina y el Caribe cumplen dicha lógica. De acuerdo con Ricardo Buitrón, “cuando las comunidades presionan, las autoridades o las contrapartes se ven obligados a crear debates u otras acciones para que las partes se reúnan, la presión obliga a cambiar los proyectos. Es muy difícil cuando no hay una contraparte que dialogue, no tienes que estar de acuerdo, lo importante es escuchar todos los puntos. Es decir, si tienes interlocutor con la municipalidad o la contraparte que sea, puedes llegar a resolver de un modo satisfactorio el conflicto que se esté dando” (Buitrón, 2017)

Desde hace dos décadas, cuando los conflictos socio-ambientales se incrementaron de manera rápida en un contexto de crecimiento poblacional urbano acelerado, ambientalistas y académicos interesados en el tema, también elaboraron documentos y manuales que han contribuido al fortalecimiento de capacidades para la gestión de dichos conflictos, en ese sentido, se pueden señalar aportes importantes como la clasificación de diversos recursos para su resolución.

Según el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, existe una gran variedad de recursos en el conflicto: 1). Recursos de relaciones públicas, a partir de folletos explicativos que detallen información técnica del conflicto, se puede visibilizar el hecho con personas relevantes en el tema, 2). Recursos materiales para desarrollar cualquier actividad, 3). Recursos comunicacionales, vinculados a los medios de comunicación, para difundir denuncias, declaraciones, comunicados, etc, 4). Recursos institucionales y de financiamiento, 5). Recursos técnicos y profesionales independientes, provenientes de diversos tipos de organizaciones tanto

públicas como privadas, 6). Recursos de presión social o capacidad de movilizar grupos para protestas, campañas de sensibilización, etc., 7). Recursos administrativos exigen a las autoridades ejercer su competencia, y por ultimo 8). Recursos judiciales, como acciones ambientales o recursos de protección (OLCA, 1998:15).

Como ya se ha mencionado, para las poblaciones afectadas "lograr una mayor intensidad del conflicto a través de acciones comunitarias, facilita al menos el pronunciamiento de los involucrados y puede producir una solución al problema que lo genera" (OLCA, 1998:4). Estas acciones previas son realizadas en el día a día de los conflictos socio-ambientales, como bien lo expresa Manuel Bayón, "las comunidades deciden hacer el conflicto mucho más fuerte para que el proyecto no se implante, cuando éstas se oponen firmemente y no son criminalizadas es posible conseguir que se pare el proyecto, como en el caso de las vías del nuevo aeropuerto de Quito y el barrio Bolaños" (Bayón, oct-2017).

Desafíos y oportunidades en LAC

- Establecer acuerdos de cooperación con los grupos académicos y los científicos, para disminuir los costos que implica la elaboración de informes técnicos que comprueben la afectación causada por el agente que genera el conflicto socio-ambiental, de tal forma que se convierta en un instrumento de fácil acceso, con el cual las comunidades afectadas tendrían más herramientas para propiciar los espacios de encuentro entre las partes, además de argumentos científicos para socializar en los diferentes medios de comunicación y visibilizar de mejor manera el problema.
- Fortalecer el marco normativo y fiscal a nivel nacional y su implementación a nivel local, la mayoría de los países de la región cuentan con uno, sin embargo, en algunos casos sigue siendo débil, centralizado, con escasa capacidad de fiscalizar el cumplimiento de la normativa, poca transparencia en los procesos y difícil acceso a la información, lo que se traduce en una gestión ineficiente, por lo cual es necesario incentivar la participación de los actores que toman

decisiones en los escenarios políticos donde se aprueban las leyes que pueden fortalecer dicho cuadro legal.

- Generar capacidades técnicas en las administraciones locales en relación a temas de planificación urbana desde una perspectiva social y ambiental, con las cuales puedan redefinir mejor los proyectos acordes a las normativas y los procedimientos, con la incorporación los instrumentos en cada fase, la facilitación de mecanismos de mediación, debate y diálogo, y la vinculación de diferentes gremios que pueden aportar a la solución de los mismos.
- Fortalecer y estimular los procesos educativos con las nuevas generaciones, en donde se cuestionen aspectos decisivos del modelo económico y de consumo actual, ya que éstas tienen una mayor comprensión de los efectos del cambio climático en las ciudades, participan en la defensa de los derechos vulnerados en la mayoría de los conflictos socio-ambientales, acceden a diferentes medios de comunicación y sistemas de información que les permiten llegar a niveles de mayor conciencia con respecto a las actividades que contribuyen a la generación de gases de efecto invernadero, y aquellas que por el contrario disminuirían la afectación.
- Generar estrategias de intervención como negociaciones colaborativas, esquemas de cooperación regional que vinculen las intersecciones del ámbito rural y urbano en los procesos, con la participación ciudadana a través de los “mecanismos de consulta previa”, anterior a las propuestas tanto de empresas como autoridades sobre las “comisiones de conciliación previa”, que según experiencias anteriores eliminan la posibilidad de generar demandas por parte de las comunidades afectadas acerca de sus derechos vulnerados.
- Si bien, se ha tenido avances en cuanto al acceso a la justicia en el ámbito ambiental, es necesario fortalecer dichas instancias, desde el marco normativo y la participación ciudadana, al evidenciar su trabajo en los diversos medios informativos, es decir, que los habitantes

urbanos conozcan más de los procesos jurídicos para la resolución de conflictos socio-ambientales y sobre los pasos y el procedimiento para iniciar una demanda legal en el tema.

- Plantear encuentros regionales entre organizaciones y comunidades que han estado inmersas en conflictos socio-ambientales, lo cual ayuda a fomentar procesos de articulación social para una mayor apropiación del hábitat, prever las circunstancias en las que se podría generar un conflicto, y las diversas herramientas que ayudarían a resolverlo. De igual forma, generar una red de apoyo para enfrentar aquellos conflictos que por sus características sean similares en otros países y cuya resolución plantea retos en múltiples ámbitos.
- Desarrollar espacios de discusión por la justicia social y ambiental con los gobiernos locales y en los territorios de mayor afectación, descentralizar las acciones institucionales que permiten la resolución de los conflictos por vías legales, mesas de conciliación, diálogo, o negociación, que en varios países de la región aún son manejados desde la centralidad de la administración pública y la gobernanza urbana, lo que implica el desplazamiento de las comunidades afectadas hacia las ciudades capitales y con ello el aumento de los costos durante el proceso legal o los demás mecanismos de resolución que dispongan.
- Elaborar cartografías de los conflictos socio-ambientales para las ciudades intermedias, un observatorio de fácil acceso y en el que se puedan actualizar los datos desde diferentes fuentes, que vinculen las diversas perspectivas e incluso las posiciones opuestas, para de esta manera visibilizar y tener datos suficientes que permitan un análisis más integral de dichos conflictos.
- Diseñar mallas curriculares que incentiven la investigación de los conflictos socio-ambientales tanto en los programas de pregrado como en los de postgrados, a partir de diferentes líneas teóricas y metodológicas, con prácticas periódicas que permitan un acercamiento más concreto a los problemas de las ciudades

intermedias, que en la mayoría de las ocasiones no son tan conocidos y mucho menos apropiados por sus habitantes.

- LAC es una región que basa sus ingresos en la explotación de sus recursos naturales, eso no ha cambiado y se prevé que, si no se toman medidas serias al respecto, esto profundizará conflictos socio-ambientales cada vez más complejos. No hay soluciones fáciles en el camino, pero sin duda uno de los grandes desafíos es lograr amplificar la voz de los perjudicados por el agua segura (Martínez, 2017), que paren procesos que van o están vulnerando este derecho. El segundo reto es la seguridad alimentaria, la agricultura y la ganadería requieren agua, y la seguridad hídrica está siendo amenazada, si a esto se suma el calentamiento global, la agricultura y la ganadería sostenible deben ser una prioridad, eso implica un ordenado uso del territorio, estrategias de reforestación agresivas, recuperación significativa de suelo y de los ecosistemas, así como la erradicación de fuentes de contaminación y uso adecuado del agua.
- Es fundamental posicionar el tema no como declaratorias sobre conservación de la tierra, sino como un elemento estructurante e inherente al desarrollo real de la región. LAC tiene por lo menos un 60% de países en donde la biocapacidad todavía no sobrepasa a la huella ecológica, pero está el otro 40% que ya sobrepasó la biocapacidad y eso implica una degradación de los ecosistemas suficientemente fuerte para alterar el ciclo hidrológico y la disponibilidad de agua, si a eso le suma la recurrencia de eventos climáticos que pueden acentuar las sequías (Martínez, 2017), si no se actúa hoy las probabilidades de conflictos incrementará de 1 a 4.
- La gestión de riesgos necesita ser apropiada por los gobiernos en todos los niveles de intervención territorial, esta es una variable que no puede estar distante del análisis del desarrollo territorial sostenible, en la medida en que se incorporan modelos prospectivos locales con la participación de la comunidad, los conflictos socio-ambientales disminuirán, porque se ha previsto la capacidad territorial de no generar nuevos escenarios de riesgos desde una gobernanza

multinivel, donde lo local se considera especialmente relevante.

- El uso de marcos normativos, políticas públicas, modelos y herramientas de gestión de uso de suelo son fundamentales porque contribuyen, junto con otras políticas sectoriales, al desarrollo equilibrado, equitativo, cohesionado del territorio.

Bibliografía

Acsehrad Henri, Das Neves Gustavo y Edwin Muñoz (2010). Inserción económica internacional y "resolución negociada" de conflictos ambientales en América Latina. En Revista Eure, Vol. 36 No. 107.

Azamar Alonso, Aleida (2015). La mina de San Xavier: actividad extractiva y daño al tejido social en México. En Paradigma Económico. Año 7. No. 2. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Borja Jordi, (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. Barcelona.

CEPAL (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Fundación Futuro Latinoamericano (2013). Transformación de conflictos socio-ambientales, conceptos, análisis y diseño de una estrategia de intervención. Serie Manuales de capacitación. Proyecto Diálogo Regional sobre Manejo Ambiental de Recursos Naturales en los Países Andinos. Perú.

Garibaldi, José Alberto y Rey Santos, Orlando (2006). *El cambio climático en América Latina y el Caribe*. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Jiménez Herrero, Luis M (2016). *Hacia ciudades y territorios inteligentes, resilientes y sostenibles. Gestión y gobernanza para la gran transición urbana*. España: ASYPS.

Lara Pulido, José Alberto (2017). *Análisis costo –beneficio de medidas de adaptación al cambio climático en áreas urbanas de América Latina y el Caribe*. Unión Europea y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Lo Vuolo, Rubén (2014). Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. visiones para América Latina. Estudios del cambio climático en América Latina. Chile: CEPAL

Manzano, Fernando Ariel, Velázquez Guillermo Ángel (2016). La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina. Universidad Provincial de Ezeiza (UPE), Ezeiza, Buenos Aires, Argentina.

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (1998). Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales. Santiago de Chile.

Pérez Rincón, Mario Alejandro (2014). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. Estudio para 72 casos de injusticia ambiental. Cali: Universidad del Valle, Instituto CINARA.

PNUMA, SEMARNAT (2006). El cambio climático en América Latina y el Caribe. Cuba.

Taddei, Emilio (2013). "Las guerras por el agua", en *Extractivismo, despojo y crisis climática, desafíos para los movimientos sociales y proyectos emancipatorios de nuestra América*. Argentina: Ediciones Herramienta, Editorial el Colectivo y GEAL.

Terán, Juan Fernando (2009). *Cambio climático y la nueva dinámica de los conflictos socioambientales*. En III Foro Regional sobre transformación de los conflictos socioambientales: "Hacia una agenda de fortalecimiento de capacidades". Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

Saade Hazin, Miryam (2013). *Desarrollo minero y conflictos socioambientales, los casos de Colombia, México y Perú*. Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Entrevistas realizadas en octubre de 2017:

1. Rodney Martínez. Oceanógrafo, científico, profesor universitario, Director del Centro Internacional para la investigación del Fenómeno del Niño CIIFEN. Octubre - 2017.

2. Ricardo Buitrón, Sociólogo, Ecologista, miembro de la organización Acción Ecológica Ecuador, octubre- 2017

3. Manuel Bayón, Geógrafo, Ecologista, miembro de la Organización Acción Ecológica Ecuador. Octubre – 2017.

Consultas Páginas web: agosto – octubre 2017

<https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/lanzan-el-primer-fondo-global-para-apoyar-demandas-territoriales-de-indigenas-articulo-716151>

<http://ejatlas.org/conflict/quebrada-la-lata-magdalena-colombia>

<http://elheraldoslp.com.mx/2017/03/16/minera-san-xavier-continua-operando-en-cerro-de-san-pedro-stps/>

http://www.elinformador.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=18160:poco-avance-y-cero-responsabilidades-en-el-tema-de-la-quebrada-la-lata&catid=81:distrito&Itemid=458

<http://entrieriosahora.com/basural-eterno-casi-un-siglo-de-volcadero-municipal/>

<http://ejatlas.org/conflict/incinerator-in-sao-bernardo-do-campo>

<http://ejatlas.org/conflict/port-of-antofagasta>

<http://www.cooperacionsursur.org/es/informacion-del-programa/otras-noticias-sobre-cooperacion/354-programa-clima-y-aire-limpio-en-ciudades-de-america-latina-calac.html>

<http://ejatlas.org/conflict/quebrada-la-lata-magdalena-colombia>

<http://elheraldoslp.com.mx/2017/03/16/minera-san-xavier-continua-operando-en-cerro-de-san-pedro-stps/>

http://www.elinformador.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=18160:poco-avance-y-cero-responsabilidades-en-el-tema-de-la-quebrada-la-lata&catid=81:distrito&Itemid=458

<http://entrieriosahora.com/basural-eterno-casi-un-siglo-de-volcadero-municipal/>

<http://ejatlas.org/conflict/incinerator-in-sao-bernardo-do-campo>

<http://ejatlas.org/conflict/port-of-antofagasta>

<http://olca.cl/articulo/nota.php?id=105163>

<http://olca.cl/articulo/nota.php?id=105872>