

# **Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina**

Pablo Ospina Peralta, Anthony Bebbington, Patric  
Hollenstein, Ilana Nussbaum y Eduardo Ramírez

Octubre, 2015

Este documento es una traducción de: Ospina Peralta, P.; Bebbington, A.; Hollenstein, P.; Nussbaum, I. & Ramírez, E. 2015. Extraterritorial Investments, Environmental Crisis, and Collective Action in Latin America. World Development, Volume 73, September 2015, Pages 32-43. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.08.020>

El presente documento es el resultado del Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural e implementado con socios de ocho países de la región, con financiamiento del International Development Research Centre (IDRC, Canadá).

#### **Cita:**

Ospina Peralta, P., Bebbington, A., Hollenstein, P., Nussbaum, I. y Ramírez, E. 2015. Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina. Serie documento de trabajo N° 166. Grupo de trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

#### **Autores:**

Pablo Ospina Peralta, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

Anthony Bebbington, Clark University, EE.UU.

Patric Hollenstein, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

Ilana Nussbaum, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Eduardo Ramírez, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Este es un documento de acceso abierto, publicado bajo la licencia de Creative Commons CC BY (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>).

Rimisp in Latin America ([www.rimisp.org](http://www.rimisp.org))

Chile: Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago, Región Metropolitana  
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Av. Shyris N32-218 y Av. Eloy Alfaro, Edificio Parque Central, Oficina 610, Quito | Tel.+(593 2) 3823916 / 3823882

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal | Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	1
1. INTRODUCCIÓN .....	2
2. DINÁMICAS TERRITORIALES Y ACTORES EXTERNOS EN AMÉRICA LATINA.....	4
3. INSTITUCIONALES AMBIENTALES.....	9
4. CAMINOS DEL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONALES AMBIENTALES.....	11
4.1. Crisis ambiental y cambio institucional: Chiloé y O'Higgins .....	12
4.2. Acción colectiva y cambio en instituciones ambientales: Tarija.....	15
5. CAMBIO INSTITUCIONAL Y TIPOS DE INSTITUCIONES .....	19
6. CONCLUSIONES.....	20

# Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina

---

## RESUMEN EJECUTIVO

Un creciente número de actores extraterritoriales del sector privado, a menudo en asociación con el estado, están expandiendo las fronteras de economías extractivas y de exportaciones primarias a nuevos territorios rurales en América Latina. Este artículo analiza las condiciones que podrían impulsar esfuerzos significativos para abordar problemas ambientales en territorios dominados por actividades extensas, controladas externamente y basadas en recursos naturales. Se estudian tres casos: la acuicultura del salmón en Chiloé (Chile), la fruticultura en O'Higgins (Chile) y la producción de gas en Tarija (Bolivia). Concluimos que es poco probable que dichos esfuerzos ocurran, a menos que los problemas ambientales amenacen directamente la viabilidad a corto plazo de las actividades o emerjan movimientos sociales para exigir cambios.

**Palabras claves:** América Latina, Bolivia, Chile, actores extraterritoriales, instituciones ambientales, economías extractivas.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con la expansión de economías basadas en recursos naturales en América Latina, actores extraterritoriales<sup>1</sup> han llegado a ejercer una creciente influencia sobre las dinámicas económicas, sociales y políticas de los territorios rurales en los que operan. Si bien dichos actores tienen una larga historia en América Latina (a veces, se remonta a la época pre colonial), su número ha aumentado en las últimas dos décadas como resultado del efecto combinado de una mayor demanda global de diferentes recursos naturales, los esfuerzos de las empresas de recursos naturales por identificar nuevas fuentes de suministro y, sobre todo, las reformas de políticas que promueven la inversión externa en el sector primario y son apoyadas por coaliciones sociales dominantes que suelen implicar al gobierno central, fracciones de las elites nacionales e intereses vinculados a la inversión transnacional (Gudynas, 2012; Kaup, 2013). Este patrón es quizás especialmente evidente en el caso de la minería y los hidrocarburos, pero también es evidente en los sectores agroindustrial, bioenergético, hidroeléctrico, del turismo y forestal (Bebbington & Bury, 2013; Borrás, Franco, Gomez, Kay & Spoor, 2012; Martínez-Alier, Kallis, Veuthey, Walter & Temper, 2010; Muradian, Walter & Martínez-Alier, 2012). La presencia de estos actores extraterritoriales ha catalizado el crecimiento económico, ha introducido agudas asimetrías de poder en los territorios y ha ejercido nuevas presiones sobre los bienes ambientales.<sup>2</sup>

Estas inversiones de fuentes extraterritoriales y las transformaciones que producen en los territorios rurales van de la mano de cambios en las instituciones regulatorias ambientales. Generalmente, los cambios institucionales que ocurren más temprano en estos procesos buscan facilitar e *iniciar* nuevas inversiones mediante la reforma de leyes que regulan el acceso a los bienes naturales. A veces, los impactos ambientales y sociales posteriores a estas inversiones inducen a diversos grupos de actores a buscar una regulación más estricta de las actividades realizadas por los actores extraterritoriales. Este artículo analiza el proceso de cambio institucional cuando los actores extraterritoriales *ya* están instalados, han transformado las dinámicas económicas y han introducido nuevas relaciones de poder en el territorio. En este contexto, preguntamos (i) ¿bajo qué condiciones podrían emerger instituciones ambientales que promuevan la protección de los bienes ambientales de un territorio?; y (ii) ¿qué tipos de instituciones ambientales podrían esperarse bajo esas condiciones? Hacer estas preguntas parece generalmente importante, dado el desafío de gestión ambiental bajo condiciones de una inversión aumentada rápidamente en industrias de recursos naturales en América Latina. Las preguntas también son importantes en el contexto del programa mayor de investigación latinoamericana de la cual este artículo forma parte (ver Berdegué *et al.*, 2012 y Berdegué, Bebbington & Escobal, 2015): en ese programa, un análisis detallado de 20 territorios diferentes no pudo identificar un territorio único donde las dinámicas del cambio pudieran considerarse de forma clara y definitiva como sustentables ambientalmente. De hecho, los investigadores del programa hablaron de una “paradoja ambiental” para indicar que se observaron crisis ambientales en todos los tipos de dinámicas socioeconómicas, independientemente de si la pobreza se había reducido o la distribución de ingresos había mejorado (Berdegué *et al.*, 2012).

La literatura disponible sobre ecología política y gobierno ambiental (ver, por ejemplo, Bebbington, 2012; Bridge & Perreault, 2009; Lemos & Agrawal, 2006; Perreault, 2013) sugiere que cuando actividades extractivas o agroindustriales poderosas están presentes, los cambios institucionales para reducir las presiones ambientales son difíciles de lograr (Kirsch, 2012) y no necesariamente eliminan el conflicto que crean estas actividades (Arellano-Yanguas, 2012). Al explorar las condiciones bajo las cuales dichos cambios *podrían* ocurrir, este artículo sugiere que es importante distinguir entre instituciones que regulan el *acceso a* los recursos naturales del territorio y aquellas que regulan su *gestión*. Generalmente, el estado es proactivo en la creación de instituciones que faciliten el acceso de inversionistas de gran escala a los recursos, pero es mucho más lento para crear instituciones que regulen la forma en que estos recursos son administrados por estos inversionistas. Además, la anterior creación de instituciones de acceso complica las posibilidades de crear instituciones de gestión ambiental. Este estudio identifica dos dimensiones para los procesos mediante los cuales podrían emerger nuevas instituciones de gestión ambiental: (i) la primera dimensión implica presiones estructurales sobre los recursos naturales, provocadas en gran medida debido a la lógica de la acumulación de capital, como exploró el marxismo ecológico (O'Connor, 2001); (ii) la segunda dimensión es la de la acción colectiva, ya sea como esfuerzos colectivos por parte de los usuarios de los recursos para abordar problemas ambientales graves (el tipo de acción colectiva abordado por Ostrom, 1990, y otros) o como movilizaciones y protestas sociales (como la abordaron académicos de movimientos sociales y ecologistas políticos, por ejemplo, Dubet, 1989; McAdam, 1982; Peet & Watts, 2004; Tarrow, 1983; Tilly, 1978; Touraine, 1978).<sup>3</sup>

Finalmente, mostramos por qué, incluso en la presencia de presiones estructurales sobre el medio ambiente, podrían no surgir instituciones de gestión. Primero, las asimetrías de poder en el territorio que son introducidas por actores extraterritoriales y coaliciones dominantes limitan las posibles reformas a instituciones que involucran la gestión de los bienes ambientales. En otras palabras, los actores extraterritoriales podrían estar dispuestos a cambiar tecnologías, introducir formas de monitoreo y ofrecer cierta compensación por los efectos negativos de sus proyectos, pero resistirán el cambio de las reglas que determinan el acceso y uso de los recursos naturales. Segundo, el grado de inclusión de los actores sociales en las nuevas dinámicas territoriales catalizado por la inversión en economías de recursos naturales es crucial para determinar su comportamiento respecto de los agentes extraterritoriales y sus inversiones. Cuanto mayor sea la inclusión, más se disipan las inquietudes respecto de los bienes naturales y menos probable es que se desarrolle un proceso de movilización contra las actividades de los actores extraterritoriales. Tercero, la competencia entre los usuarios de los recursos y el hecho de que experimentan los efectos adversos de la degradación de recursos en diferentes momentos limita la posibilidad de que actúen de forma colectiva para abordar esta degradación.

Los datos empíricos para este artículo se recopilaron en dos fases. En la primera fase, se estudiaron veinte territorios en profundidad durante un período de aproximadamente un año, usando una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas. Anteriormente, se había identificado (según datos de censos y encuestas de hogares) que cada uno de estos territorios había demostrado un progreso en los indicadores de pobreza, desigualdad y

crecimiento, y los estudios detallados buscaron explicar los impulsores de estas tendencias y (en la mayoría de las instancias) identificar los cambios ambientales que los habían acompañado. En la segunda fase, se realizó una ronda adicional de investigación cualitativa en los territorios cuyas dinámicas de cambio se habían caracterizado por (i) un crecimiento económico significativo y (ii) la presencia de actores extraterritoriales poderosos, cuyas actividades productivas estaban basadas en recursos naturales. Estos tres territorios y sus transformaciones económicas relacionadas eran: la cría de salmón en el archipiélago de Chiloé en Chile; el cultivo de fruta en la región chilena de O'Higgins; y la producción de gas natural en el seco Chaco del Departamento de Tarija, Bolivia.<sup>4</sup> En cada instancia, se recopilaban datos acerca de la presencia, las actividades y el impacto ambiental de estos actores extraterritoriales, además de procesos económicos, políticos y sociales más amplios, y patrones de gobierno ambiental. La información provino principalmente de visitas en terreno, entrevistas con actores e informantes clave en los territorios respectivos, y una revisión de la legislación nacional y subnacional relevante.

En la siguiente sección, brindamos una breve visión general de las dinámicas territoriales rurales contemporáneas en América Latina en presencia de actores extraterritoriales poderosos y presentamos los tres estudios de casos. La tercera sección explica lo que entendemos por instituciones ambientales y por qué es importante hacer la distinción entre instituciones que regulan el acceso a los bienes ambientales y aquellas que regulan su gestión. La cuarta sección analiza las dos dimensiones de los caminos del cambio institucional que encontramos en nuestro estudio: (i) presiones estructurales que llevan a una crisis ambiental, y (ii) movilización social antes de las crisis ambientales. En la sección concluyente, analizamos por qué los cambios institucionales significativos en la regulación de los bienes ambientales son tan difíciles de alcanzar.

## **2. DINÁMICAS TERRITORIALES Y ACTORES EXTERNOS EN AMÉRICA LATINA**

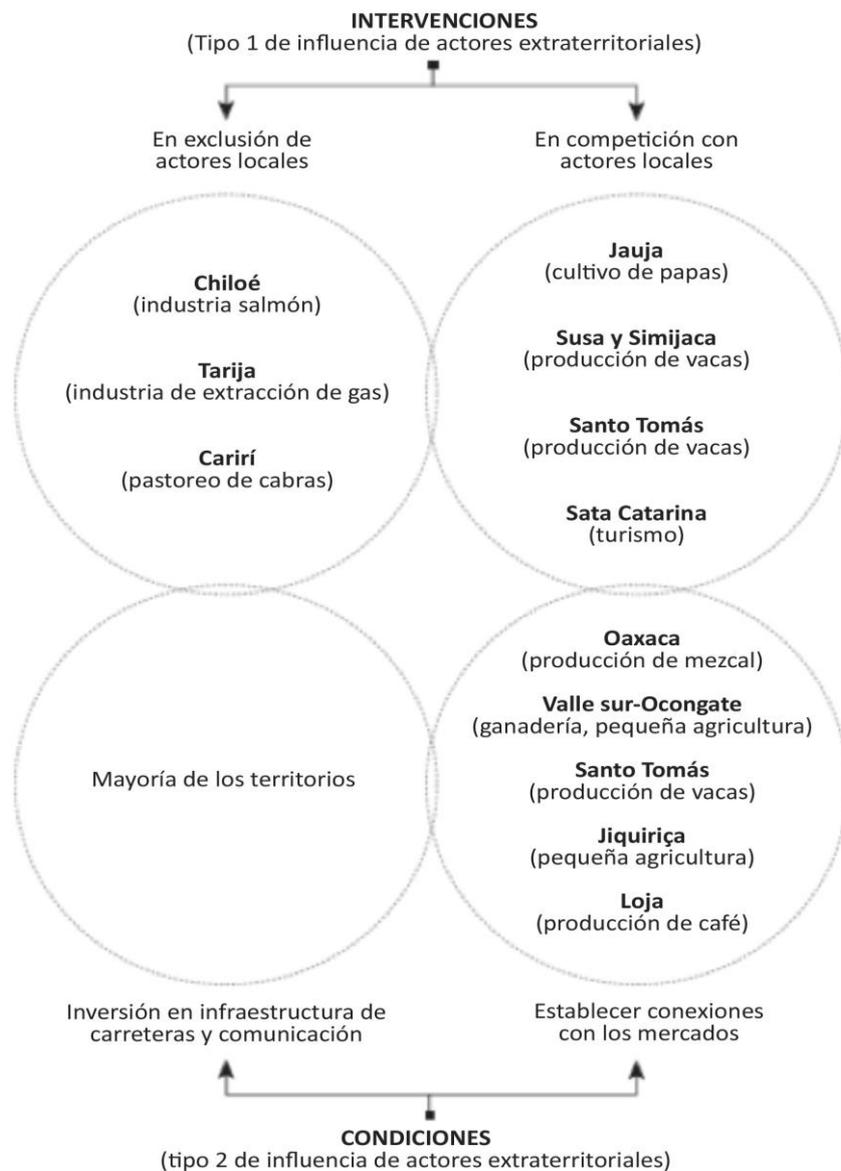
Este artículo es parte de un proyecto más amplio de investigación (el Programa de Dinámicas Territoriales Rurales [RTD]) que analizó el rendimiento que habían tenido alrededor de 10.000 municipalidades en 11 países latinoamericanos en la década pasada en términos de crecimiento económico, pobreza, desigualdad y calidad ambiental (Berdegú *et al.*, 2012; Berdegú *et al.*, 2015). El programa descubrió que aproximadamente el 10% de las municipalidades de la región había experimentado un crecimiento combinado con una reducción de la pobreza y la desigualdad. Dichos resultados se experimentaban rara vez o nunca en territorios aislados mal conectados con la sociedad nacional o global. En su lugar, esta virtuosa combinación de las tres variables económicas parece depender de una especie de conexión con mercados más amplios y la presencia de "actores extraterritoriales", en particular, empresas de gran escala y gobiernos nacionales. Según los veinte estudios de casos del programa,<sup>5</sup> identificamos dos formas amplias en las que dichos actores han catalizado el crecimiento. En la primera, los actores extraterritoriales controlan y hacen uso directo de los recursos de un territorio. En un caso como el de la producción y comercialización industrial de salmón en Chiloé (Chile) o la extracción de gas natural en Tarija (Bolivia), las características del recurso

implican escalas de necesidades de operación, costos e información, capital y tecnología que hacen que sea difícil o imposible para los actores locales explotar el recurso sin participación externa. Bajo estas circunstancias, el acceso de los actores extraterritoriales al recurso se convierte en el principal impulsor de crecimiento económico dentro del territorio. Generalmente, en estos casos, los actores que *controlan* a los impulsores de las dinámicas territoriales son empresas grandes, privadas y, a menudo, transnacionales que suelen gozar del apoyo político del gobierno nacional. El hecho de que estas empresas extraterritoriales a veces estén vinculadas a empresas locales pequeñas o medianas (como es el caso de la cría de salmón en Chiloé) u organizaciones sin fines de lucro o del tercer sector no debilita sustancialmente su posición dominante dentro del territorio.<sup>6</sup>

En la segunda situación, los actores extraterritoriales ayudan a crear las condiciones iniciales que brindan ímpetu a una dinámica territorial, pero el impulsor económico es controlado por actores locales. En 14 de los 20 casos, observamos que la intervención del actor externo consistía en crear bienes como infraestructura, establecer vínculos con mercados o brindar capacitación en aspectos clave que facilitaban la conexión del territorio con otros territorios o con mercados extraterritoriales. Las condiciones modificadas más frecuentemente por los actores extraterritoriales son la infraestructura de caminos y comunicaciones (que, a su vez, crea bienes territoriales adicionales), sin la cual el acceso a mercados importantes para los productos locales es imposible. En otros territorios, los mismos actores extraterritoriales son cruciales para garantizar el acceso a mercados más dinámicos. Este es el caso de las organizaciones no gubernamentales que conectan a los productores agroecológicos de café en Loja, Ecuador con mercados de café orgánico en Europa y Estados Unidos (Ospina Peralta & Hollenstein, 2015). Se observan escenarios similares en las cooperativas lecheras en Santo Tomás, Nicaragua, que producen para mercados internacionales (Ravnborg & Gómez, 2015) o la certificación de la producción de mezcal en Oaxaca (México). En estos casos, la conexión establecida por los actores extraterritoriales no es tan física (caminos y medios de comunicación) como social (mediación entre el territorio y los mercados). La Figura 1 muestra un resumen esquemático de las dos situaciones que identificamos.

**Figura 1. Esquema de los tipos de intervenciones de los actores**

En este artículo nos enfocamos en tres casos en los que los actores extraterritoriales ejercen control sobre el impulsor económico. Si bien estos casos son una minoría entre los 20 territorios estudiados en el programa, su importancia reside en el hecho de que en toda la región, los gobiernos nacionales han identificado la inversión extraterritorial de gran escala y el control sobre los recursos naturales como una estrategia de desarrollo económico local y nacional. El primer territorio es el archipiélago de Chiloé en el sur de Chile, que se ha caracterizado por un drástico boom de auge y caída en la industria del salmón que desplazó a la economía local tradicional de centralidad que se basaba en la agricultura y la pesca a pequeña escala, y de ovejas. Desde su comienzo, la acuicultura fue promovida fuertemente por el gobierno nacional y las empresas salmoneras. No



obstante, esta producción de salmón a escala industrial fue azotada en 2008 por una crisis ambiental y de salud causada por la anemia infecciosa del salmón (ISA, por sus siglas en inglés), cuyas repercusiones aún se sienten. En el punto álgido de la crisis, la producción de salmón prácticamente se detuvo, y hubo despidos masivos en las islas. A pesar de esta crisis – gatillada por el daño a los recursos hídricos causado por la industria de la piscicultura – la reacción de la población local respecto del cuidado y la protección del medio ambiente ha sido silenciada. Debido a que la industria del salmón se ha convertido en su fuente principal de empleo, las comunidades locales la ven de forma positiva como una fuente de trabajo en lugar de, negativamente, como la causa de una transformación ambiental adversa. Sin embargo, en 2010, el estado chileno desarrolló nuevas regulaciones que, si bien aún no se implementan completamente, buscan apoyar el desarrollo de la industria al mejorar los controles sanitarios y, por ende, la sustentabilidad de la piscicultura (Barton & Fløysand, 2010; Bustos-Gallardo, 2013; Macé, Bornschlegl & Paulson, 2010; Mendoza & Ramírez, 2012; Nussbaum, Pavez & Ramírez, 2012; Ramírez, Modrego, Macé & Yáñez, 2009).

El segundo caso es el de Chaco de Tarija, Bolivia, con una economía que ahora está basada en la extracción de hidrocarburos, principalmente por parte de empresas transnacionales que ahora operan en coordinación con la empresa estatal de hidrocarburos. Tarija acoge una de las reservas en tierra firme más grandes de Sudamérica, Campo Margarita, operada por la empresa española Repsol, y se encuentra debajo de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Itika Guasu. Esta TCO pertenece a los guaraníes, aunque también está ocupada por ganaderos no guaraníes. Al igual que en el caso de la acuicultura salmonera en Chiloé, la extracción de gas natural en Tarija ha sido promocionada tanto por el gobierno central como por corporaciones transnacionales, mientras que el estado ha tenido solo un rol pasivo en la implementación y aplicación de regulaciones ambientales. En esta instancia, sin embargo, la población local fue más asertiva, y los guaraníes promocionaron cambios institucionales importantes. Un “Acuerdo de Amistad” al que se comprometió Repsol en 2010 incluía una auditoría ambiental, el reconocimiento del derecho a consulta previa y los derechos de propiedad de las comunidades guaraníes, además de la creación de un fondo de inversión para el desarrollo comunitario (Anthias, 2012; Castro & Cortez, 2011; Hinojosa & Hennermann, 2011; Humphreys Bebbington, 2010, 2013).

Las tierras áridas interiores de la región chilena de O’Higgins, nuestro tercer caso, se caracterizaron en el pasado por una economía basada principalmente en el cultivo extenso de trigo. El uso de la tierra cambió gradualmente para sostener una de las industrias agrícolas más grandes del país, dedicada primero a la producción de pollo y cerdo y, posteriormente, al cultivo de aceitunas y uva de vinificación. Todas son industrias altamente intensivas en capital, organizadas como agroempresas. Esta transformación del uso de la tierra fue el resultado de una serie de cambios institucionales que permitieron el uso privado de aguas subterráneas en el territorio, sin la cual la agricultura intensiva que actualmente domina las zonas áridas en el interior de O’Higgins sería imposible. Sin embargo, la expansión de agroempresas ha provocado una escasez de agua, el agotamiento de muchos pozos, y el agotamiento o la reducción de los suministros de agua subterránea, creando problemas no solo para la industria, sino también para los residentes y pequeños agricultores locales. Las comunidades locales se opusieron a la

instalación de nuevas plantas agroindustriales y han organizado protestas contra la creciente escasez del agua mediante un movimiento cívico incipiente (Mendoza & Ramírez, 2012; Ramírez, Modrego, Macé & Yáñez, 2010).

La agroindustria de extracción de recursos naturales orientada a la exportación que caracteriza a estos tres territorios son formas de inversión cada vez más comunes en América Latina. Gudynas (2013) entiende estas diferentes formas como actividades “extractivas”<sup>7</sup>, a pesar de las diferencias obvias que existen entre ellas, como la renovabilidad de los recursos “extraídos” o la escala de inversión implicada. Más importante que la diferencia entre la extracción de minerales y el cultivo a gran escala de monocultivos, sin embargo, es la diferencia entre los tipos de estructuras productivas que estas actividades fomentan en territorios rurales: estructuras de aglomerado o de enclave. Si bien las primeras generan un cierto grado de inclusión económica para los actores y empresas locales, en la segunda, el grado de exclusión de la población local es mucho más significativo.<sup>8</sup> Si bien la resistencia social al ingreso inicial de estos actores en los territorios se ha estudiado en más profundidad en años recientes (por ejemplo, Bebbington, 2012; Bury & Kolff, 2002; Latorre & Farrell, 2013), en este artículo, examinamos los cambios que se podrían esperar en las instituciones ambientales una vez que dichos actores territoriales se hayan establecido. Estamos especialmente interesados en los factores que permiten o complican la emergencia de instituciones de protección ambiental bajo estas condiciones, y las experiencias contrastantes de nuestros tres casos nos permiten explorar este tema. En Chiloé, hubo una crisis ambiental a la que siguió un ajuste significativo de las instituciones de protección ambiental. Mientras tanto, la organización de la estructura productiva del territorio en un “aglomerado” que incluye a cientos de proveedores pequeños y medianos de bienes y servicios inhibió la formación de movimientos sociales locales poderosos que pudieran exigir que las instituciones nuevas protegieran el medio ambiente. El contraste con Tarija es significativo. En este último territorio, si bien ha habido impactos ambientales, todavía no ha habido una crisis – aunque la estructura productiva de tipo “enclave” de la producción de gas y la amenaza al control territorial de un grupo de actores excluidos de la actividad (las comunidades guaraníes), en conjunto, facilitaron la emergencia de una movilización socio-ambiental local que llevó a la modificación de las regulaciones ambientales antes de que estallara una crisis. El caso de O’Higgins confirma la importancia de los dos factores mencionados anteriormente (crisis y movilización) para el surgimiento de nuevas instituciones de protección ambiental. En ese territorio (a diferencia de Chiloé), solo hay una crisis ambiental incipiente, y no han surgido movimientos sociales locales (a diferencia de Tarija). En O’Higgins, por lo tanto, las reformas a las instituciones ambientales existentes aún no han aparecido, a pesar del grave estado de los recursos de agua subterránea.

Por lo tanto, los tres casos ayudan a ilustrar dos factores que han impulsado la aparición de instituciones de protección ambiental: la crisis ecológica y la acción colectiva de movimientos sociales. Por supuesto, los tres casos no agotan la gama de posibles situaciones ni tampoco ilustran las diversas circunstancias que facilitan o inhiben el surgimiento de los dos factores. Tampoco permiten realizar generalizaciones que sean aplicables en todas las situaciones. No obstante, ofrecen explicaciones útiles para interpretar la enorme dificultad que existe en la mejora de sistemas de protección

ambiental en territorios rurales de América Latina que están dominados por la presencia de empresas extraterritoriales poderosas.

La comparación de estos tres casos también es interesante en el sentido de que el estado boliviano y el chileno difieren enormemente en su grado de “estatalidad” – su capacidad de ejercer de manera eficaz la autoridad sobre el territorio y hacer cumplir las leyes que emiten (ver la discusión de “estatalidad” en América Latina en Altman & Luna, 2012). En la última década, también han diferido de forma significativa en su orientación política. Por ende, Bolivia suele caracterizarse como un estado débil que ha criticado explícitamente el neoliberalismo desde 2006, mientras que Chile ha tenido una burocracia estable y sólida, y ha acogido la reforma del mercado y el emprendimiento privado durante varias décadas. Si bien las regulaciones para la protección ambiental obviamente no son promovidas solo por el estado, sí suelen requerir estados con capacidades sólidas de supervisión. El análisis comparativo de los tres casos en diferentes contextos de estatalidad muestra que las restricciones en las instituciones de protección ambiental son relativamente independientes de las capacidades organizacionales y de cumplimiento históricas del estado y de su orientación ideológica. En cambio, como veremos, las instituciones de protección ambiental dependen mucho más de intereses, de las coaliciones en las que participan y de las inquietudes económicas de los estados.

### 3. INSTITUCIONALES AMBIENTALES

Definimos a las instituciones ambientales como un conjunto de reglas, políticas, procedimientos, prácticas y normas que rigen la propiedad, el acceso y el uso de los bienes ambientales de un territorio (ver North, 1991). Para este estudio, es crucial hacer una distinción entre las instituciones que regulan el *acceso* a los bienes ambientales (la oportunidad de usar algo y las reglas que rigen la propiedad de tierras, bosques o aguas, y otras formas de autorización para beneficiarse de elementos) y las instituciones que regulan la *gestión* de los bienes ambientales (la capacidad de determinar la forma en que algo se utiliza, que incluye las reglas que rigen las decisiones sobre la tecnología que se usará y los modos de supervisión y administración). Ambas son *instituciones ambientales*, ya que determinan las reglas que rigen la relación entre los actores sociales de un territorio y sus bienes ambientales.<sup>9</sup>

La formulación clásica de Ribot y Peluso (2003) diferencia entre acceso y propiedad. Mientras que la última se refiere a un derecho, el acceso puede incluir muchas otras formas de beneficio de un bien. El concepto de “acceso” es más útil que el concepto de “propiedad” porque se aplica mejor a los casos de recursos en los que el estado concede derechos a entidades privadas mediante “concesiones”. Una concesión tiene algunos atributos de “propiedad”, pero no todos; por ejemplo, no implica la posibilidad de legar derechos de acceso a herederos y, generalmente, tiene restricciones de tiempo, aunque a veces sea renovable. Adoptaremos el término de acceso utilizado por Ribot y Peluso (2003) porque los casos analizados aquí representan formas de autorización para beneficiarse del uso de algo (gas natural, agua de fiordo, acuíferos subterráneos) que no implican la propiedad de este elemento. El estado boliviano sigue siendo el propietario de los hidrocarburos y el estado chileno el propietario de las aguas subterráneas o las

áreas costeras. El acceso sin propiedad se concede a las corporaciones o los individuos que cumplen ciertos requisitos definidos por el propietario.

Sin embargo, creemos que es necesario destacar la gestión como una tercera área de la regulación ambiental. En términos legales, la distinción entre el derecho a usar o administrar un bien y otros derechos relacionados con la propiedad, como la enajenación, la transferencia o el legado, y el aprovechamiento de sus beneficios es bien conocida (Honoré, 1961). En el caso de las instituciones ambientales, la distinción es crucial porque en casi todos los sistemas para regular recursos naturales hay restricciones sobre la “disponibilidad ilimitada”. Estas restricciones son justificadas por los efectos que el uso de un recurso natural tiene sobre otros recursos naturales o sobre las relaciones ecológicas de las que ese recurso es parte. Los beneficios derivados del acceso a bienes naturales, por ende, solo se pueden obtener al respetar ciertas pautas de uso que no comprometan los derechos de otro individuo ni la integridad de otros recursos naturales. Por lo tanto, la forma en que se usan los bienes ambientales está sujeta a reglas adicionales que son diferentes de las reglas de acceso y propiedad. Agrupamos estas reglas adicionales bajo el concepto de instituciones de gestión.

Con esta distinción en mente, podemos destacar cuatro dimensiones de cambio en las regulaciones ambientales. Primero, los tres casos analizados muestran que el cambio institucional en el *acceso* a ciertos recursos naturales en los territorios es crucial.<sup>10</sup> Generalmente, las nuevas regulaciones que rigen el acceso fueron el resultado de un acuerdo entre el estado y actores extraterritoriales poderosos, y reemplazaron no solo a las regulaciones anteriores para el acceso, sino también a las instituciones informales gobernadas por actores locales (como en el caso de los pescadores de pequeña escala en Chiloé y su acceso y uso del área costera). Las nuevas regulaciones para el acceso siempre han requerido un cambio en los marcos legales nacionales (ver Tabla 1).

Segundo, las reglas para la gestión de los bienes ambientales, entre ellos, tecnología, formas de administración, estándares para la evaluación de impactos, etc., en los tres casos adoptaron la forma de autorregulación corporativa y algunas regulaciones gubernamentales de monitoreo que no se implementaron o no se pudo implementar.<sup>11</sup> En Chile, estas reglas para la determinación libre de formas de gestión son mucho más explícitas y formales: se asumió que los propietarios privados tendrían un interés en el uso racional y cuidadoso del agua en lugar de su sobreutilización y que las corporaciones salmoneras privadas protegerían el área costera de la que depende su negocio. Por consiguiente, se asumió que las empresas podrían ser reguladas mediante códigos internos de conducta y, básicamente, por la regla de sus propios intereses económicos. De forma alternativa, en el caso de Bolivia, se consideró que el estado era incapaz de proporcionar o no estaba dispuesto a brindar un monitoreo riguroso y sistemático de la gestión ambiental de las corporaciones.

Tercero, es importante señalar que las instituciones iniciales de acceso y gestión ambiental fueron el resultado de acuerdos y de una convergencia de intereses entre actores extraterritoriales grandes (corporaciones privadas) y el gobierno nacional respectivo. Estas instituciones iniciales se establecieron sin ninguna participación de los actores locales, a los que a menudo ni siquiera se les informó de las reglas nuevas.

Finalmente, los sistemas iniciales de regulación ambiental se concibieron originalmente para alcanzar objetivos no ambientales, especialmente un crecimiento económico. Por lo tanto, las instituciones regulan el acceso a los recursos, pero no la gestión ambiental *per se*, que se deja a la “buena voluntad” o “autorregulación” del beneficiario directo de ese acceso.

Como se señaló anteriormente, en solo dos de los tres casos había una segunda fase de cambios institucionales orientados a reducir el impacto ambiental. En las siguientes secciones, mostramos que es posible un reajuste de las instituciones ambientales iniciales, pero también sugerimos que las probabilidades dependen mucho de procesos políticos, sociales y ambientales determinados. Identificamos dos factores principales que explican dicho reajuste institucional: la presión estructural que lleva a una crisis ambiental y la acción social colectiva.

#### 4. CAMINOS DEL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONALES AMBIENTALES

La comparación de los tres casos indica que las presiones estructurales que producen una crisis ambiental y la acción colectiva de movilización social son dos dimensiones distintas, aunque relacionadas, de los caminos mediante los cuales las regulaciones ambientales pueden cambiar. La distinción no es perfecta, por supuesto. Toda acción colectiva por parte de movimientos sociales necesita que surjan condiciones estructurales, y todas las estructuras se reproducen mediante la acción de las personas. Ambas dimensiones están enraizadas en la vida social y en procesos de cambio histórico. Sin embargo, nuestro estudio sugiere que la distinción es útil porque llama la atención sobre el hecho de que en uno de nuestros casos (Tarija), los actores dominantes se vieron obligados a cambiar las regulaciones ambientales debido a la presión de otros actores que se movilaron, mientras que en los otros casos (Chiloé y O’Higgins), la presión por un cambio solo surgió a partir de los efectos de la propia crisis ambiental y ni siquiera entonces los usuarios del recurso respondieron modificando las instituciones ambientales, aunque el estado central finalmente lo hiciera.

**Tabla 1. Cambios institucionales iniciales**

Territorio	Cambio institucional	Institución formal afectada
Tarija	Privatización de depósitos de gas Cambio en la distribución de los ingresos del gas	Ley de Hidrocarburos No. 3058 (1980, reforma de 2005)
Chiloé	Privatización del uso del área costera (1980 y 1990)	Ley General de Pesca y Acuicultura No. 18.892 (1980, reforma de 1991)
O’Higgins	Privatización del agua subterránea	Decreto con Fuerza de Ley No. 1.122 (1981)

Fuente: Anthias (2012), Mendoza y Ramírez (2012), Nussbaum et al. (2012). Compilado por los autores.

#### 4.1. Crisis ambiental y cambio institucional: Chiloé y O'Higgins

La primera dimensión de los caminos del cambio en las instituciones ambientales detectada en nuestros casos es el resultado de presiones estructurales que “fuerzan” el cambio institucional, a veces incluso contra la voluntad de los propios usuarios del recurso. Cuando decimos que las estructuras funcionan de forma ajena a la voluntad de los actores, no queremos decir que las estructuras sociales sean externas a los seres humanos. Siempre son actores específicos (individuales o colectivos) los que reproducen, reinventan y, a veces, se benefician de estructuras mediante sus acciones diarias.<sup>12</sup> Sin embargo, lo que ocurre a menudo es que la lógica de su acción diaria, especialmente su efecto acumulativo, va más allá de las intenciones de los agentes que las realizan, incluidos los agentes poderosos.

Esta presión estructural fue particularmente evidente en Chiloé y O'Higgins. En Chiloé, el modelo de acuicultura altamente intensiva de salmón provocó una crisis sanitaria que tuvo como resultado una pérdida drástica de la capacidad productiva y una disminución dramática de las exportaciones durante tres años, con pérdidas de miles de millones de dólares para la población local, la industria y el país. En las zonas áridas de O'Higgins, los acuíferos se sobreutilizaron a tal grado que la autoridad ambiental dejó de conceder permisos para pozos nuevos. Sin agua para la irrigación, la intensa producción de cultivos de exportación es imposible en esa parte del país. En cada uno de estos casos, esta presión estructural adopta la forma de una paradoja: los actores involucrados, locales o extraterritoriales, terminan por destruir los recursos naturales, aunque no lo deseen y no les convenga hacerlo. En Tarija, en cambio, si bien ha habido un creciente impacto sobre el agua y la cobertura terrestre, no ha habido un choque y, de todas formas, una crisis ambiental o la destrucción a gran escala de ecosistemas de superficie no pondría en riesgo la producción de gas. Aquí discutimos el caso de Chiloé y O'Higgins.

El boom de la acuicultura en Chiloé fue permitido por un modelo institucional establecido en los diez años que siguieron a la creación de la Ley de Pesca y Acuicultura (1991) y se basó en el principio de autorregulación. En este modelo autorregulado, las empresas multinacionales deciden por sí solas desarrollar una serie de acuerdos y normas voluntarias que les permiten evitar las normas y reglas impuestas por los gobiernos de los países en los que establecen sus operaciones, que podrían afectar su competitividad (Escobar & Vredenburg, 2011). En respuesta a la presión de mercados internacionales, las empresas también establecieron acuerdos de producción limpia y mejores prácticas ambientales. La crisis del virus ISA estremeció los cimientos de este esquema, que en un momento había generado críticas – rápidamente descartadas – por parte de organizaciones de pescadores de pequeña escala, ONG y algunos académicos (Ramírez *et al.*, 2009).

La crisis del virus ISA gatilló un proceso en el que las voces que se habían ignorado años antes ahora se escucharon y se consideraron parcialmente. A principios de 2008, un grupo de trabajo originalmente previsto para crear incentivos con el fin de duplicar la producción para 2015 se convirtió en una especie de “comité de crisis” para salvar la acuicultura salmonera. Este grupo de trabajo, cuyos miembros fueron designados por el Ministerio de Economía, estaba compuesto formalmente solo de funcionarios públicos. El secretario ejecutivo del grupo de trabajo creó una comisión especial de profesionales

que debía realizar evaluaciones y proponer medidas regulatorias y legales para apoyar la industria durante la crisis, además de desarrollar pautas para promover una mayor producción. El único académico invitado a participar en el grupo de trabajo fue un investigador muy conocido por su trabajo con algas que, a pesar de su falta de conocimiento sobre la cría de salmón, fue invitado porque era asesor ambiental del Ministerio de Economía en ese momento.

Inicialmente, este grupo definió varias medidas de contingencia, pero se dio cuenta rápidamente de la gravedad de la situación y de la posibilidad de que las empresas quebraran, lo que aumentaría el desempleo. En respuesta, se tomó la decisión de apoyar la industria de forma más radical sobre la base de que los cambios regulatorios no eran suficientes y que la ley de 1991 también se debía modificar. El sector bancario privado dijo que para continuar realizando préstamos a la industria, ya no aceptaría a los peces como suficiente garantía y que se requerían bienes menos riesgosos. Por lo tanto, la legislación propuesta se enfocaba en permitir que las propias concesiones de acuicultura (que habían sido concedidas a las empresas por el estado) sirvieran de garantías de préstamos, además de facilitar la transferencia de concesiones para que pudieran agruparse físicamente con el fin de organizar mejor la gestión de saneamiento.

El proyecto de legislación se presentó al parlamento en enero de 2009, y el debate público resultante amplió su enfoque un tanto. El debate continuó durante quince meses, y la ley finalmente se aprobó en abril de 2010. Al debate organizado por el senado asistieron organizaciones locales y nacionales de pescadores, ONG ambientales, asociaciones de productores de otros recursos marinos, representantes de las industrias de salmón y servicios, y otros grupos. En ese debate, que presentó alrededor de 200 enmiendas, las ONG presentaron modificaciones relacionadas con salvaguardias para áreas protegidas, la cancelación de permisos debido a condiciones ambientales inadecuadas y sanciones por fugas de peces. Mientras tanto, las organizaciones de trabajadores intentaron presentar la cancelación de concesiones para prácticas contra los trabajadores, pero solo lograron, con el apoyo del Ministerio del Trabajo, obtener la inclusión de sanciones para esas prácticas y un artículo temporal para fortalecer la capacitación y el desarrollo de empleos para los trabajadores en la industria de la acuicultura.

A pesar de estas modificaciones, el énfasis general de la reforma de la Ley de Pesca y Acuicultura de 1991 siguió siendo brindar incentivos económicos, asistencia de préstamos y facilidades para la negociación comercial de las concesiones. La reforma solo abordó de forma secundaria los problemas ambientales y de saneamiento. Las principales disposiciones ambientales presentadas fueron sanciones por fugas de peces, limitaciones de la densidad de peces, sanciones severas por el incumplimiento de los parámetros ambientales para la acuicultura en lagos y la suspensión de nuevos permisos para la acuicultura en lagos. Sobre todo, las medidas fortalecieron SERNAPESCA, aumentando sus asignaciones de presupuesto para 2010 y 2011. Si bien era un paso significativo adelante, no era suficiente para compensar los problemas en la agencia regulatoria provocados por una falta de financiamiento y personal muy antiguo.

La experiencia en Chiloé es reveladora. La presión de la crisis sanitaria ocasionó un cambio institucional que si bien fue diseñado principalmente para solucionar los problemas financieros de las empresas, también tuvo que hacer algo para evitar crisis similares en el

futuro. Por lo tanto, se creó una oportunidad política para que los actores que no pertenecían a la coalición dominante presentaran sus puntos de vista y demandas. El resultado fue una nueva legislación que reforzó algunas regulaciones de gestión ambiental, aunque las nuevas reglas hayan continuado siendo inadecuadas en la opinión de muchos de los actores que las habían promocionado.

Si esta experiencia se interpreta desde la perspectiva del marxismo ecológico (ver O'Connor, 2001), la paradoja señalada anteriormente ocurre debido a las consecuencias acumulativas de una contradicción estructural entre el modelo económico-tecnológico de producción y los ecosistemas que lo sustentan. En otras palabras, la lógica interna del capitalismo es incompatible con los ecosistemas que sustentan la vida humana. Si bien los modelos de "medidas racionales" (Hardin, 1968; Ostrom, 1990) ayudan a entender por qué los usuarios de recursos en Chiloé (las empresas salmoneras) no pudieron actuar de forma colectiva para abordar los problemas de salud de los peces y el agua, prestan mucha menos atención a las "estructuras" (Bourdieu, 2005) que condicionan, restringen o, en algunos casos, incluso determinan las preferencias de los actores a medida que interactúan unos con otros y con el medio ambiente. Las teorías de marxismo ecológico dan cuenta de estas estructuras.

Una concepción ecológica-marxista también ayuda a entender las tendencias autodestructivas de las corporaciones extraterritoriales en el caso de la sobreutilización del agua en O'Higgins. En la controversia por la escasez del agua, la Dirección General de Aguas sostuvo que no había una escasez física real del agua subterránea, sino tan solo una cesión excesiva de concesiones que los beneficiarios no habían podido utilizar de forma eficaz. Desde 2000, la DGA estaba tan despreocupada que no tenía estudios sobre la disponibilidad de acuíferos y concedía todas las solicitudes de derechos al agua. No fue hasta 2003, cuando la demanda de derechos de agua se hizo problemática, que se realizaron estudios para medir la disponibilidad real de agua subterránea. Después de eso, se definió una cantidad final de derechos a distribuir y se cerraron las concesiones para nuevas fuentes de agua en el territorio. Las agencias del gobierno chileno responsables de la gestión de recursos esperan que el cierre de las concesiones de agua aumente su precio, fomentando más inversiones en tecnología y un uso más cuidadoso del agua (Mendoza & Ramírez, 2012, pp. 103-110).

Esto refleja la convicción de que la conciencia de los problemas del agotamiento de recursos es real. También indica que los cambios parecen ocurrir *después* de una crisis ambiental y que, al igual que en Chiloé, esta respuesta fue finalmente liderada por el estado, no por los propios usuarios del recurso. Además, al igual que en Chiloé, los actores corporativos solo actúan (o aceptan las nuevas instituciones de regulación ambiental) una vez que la crisis ha afectado su propio negocio. Cuando los impactos no afectan directamente las condiciones de producción de la corporación extraterritorial, aquellos que son afectados deben preocuparse de estos impactos, a lo más recibiendo una "compensación". Cuando la crisis ocurre, la coalición dominante hace todo lo posible por solucionar los problemas que son específicos de sus propias necesidades económicas, pero no necesariamente cuestiona la gestión del territorio o ecosistema.

#### 4.2. Acción colectiva y cambio en instituciones ambientales: Tarija

Un segundo camino mediante el cual cambian las instituciones que regulan el acceso y el uso de los bienes ambientales de un territorio involucra la acción colectiva, es decir, la iniciativa de la coalición dominante o de otros grupos sociales que presionan a la coalición desde fuera. A diferencia del primer camino, en el que los actores *son obligados* a actuar debido a los efectos de una crisis sobre la continuidad de la dinámica económica, aquí, los actores deciden actuar antes o incluso en ausencia de dicha crisis. ¿Cómo y por qué ocurre esto? ¿Qué condiciones provocan una intervención tan proactiva?

En el caso de la Asamblea del Pueblo guaraní Itika Guasu (APGIG), ubicada en Entre Ríos (Tarija), tenemos un ejemplo importante de acción colectiva en ausencia de una crisis ambiental. Anthias (2012, p. 71) señala que alrededor de 2003, la APGIG comenzó a presentar quejas al estado y a Repsol respecto de los impactos sociales y ambientales de la extracción de gas natural “en el contexto de una campaña más amplia por el reconocimiento de sus derechos por parte de la empresa [...] denunció la falta de consulta previa y exigió el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) y pagos de servidumbre por la tierra que ocupaba la empresa [...] En medio de este conflicto, que duró aproximadamente ocho años (2003-2010) [...], la APGIG comenzó a tomar medidas para medir y monitorear el impacto ambiental de los hidrocarburos con el apoyo de las ONG CERDET y CEADDESC. En 2003, se formó un equipo de monitoreo para inspeccionar los pozos y los campamentos [...] En diciembre de 2010, la APGIG y Repsol firmaron un “Acuerdo de Amistad” (formalmente, el Acuerdo de Relacionamiento Comunitario) que incluía el pago de US \$ 14,8 millones a la APGIG para un fondo de inversiones. Otros puntos clave son el establecimiento de una auditoría ambiental [...] y el reconocimiento formal por parte de Repsol de los derechos de los guaraníes, incluida la consulta y sus derechos de propiedad a la TCO” (ver también Humphreys Bebbington, 2013).

La organización indígena, con la ayuda de ONG locales e internacionales, pudo imponer la creación de nuevas instituciones regulatorias ambientales: una auditoría independiente cada cinco años, un fondo de desarrollo local y un sistema para el monitoreo continuo de las actividades de la empresa. Es importante aclarar que el gobierno boliviano y varios actores regionales en Tarija cuestionaron el Acuerdo de Amistad porque implicaba el reconocimiento de la autoridad territorial de las organizaciones guaraníes y, en su opinión, cuestionaba implícitamente la autoridad del estado boliviano para asumir la tarea de representar y proteger a sus ciudadanos. No obstante, en la práctica, ninguno de ellos ha rechazado formalmente su existencia (Anthias, 2012; pp. 70-80). Sin embargo, el estado boliviano no ha reconocido otras de las demandas de los guaraníes, y la relación entre la APGIG y el gobierno sigue siendo conflictiva debido a la percepción de la APGIG de que el estado no representa los intereses de la organización, sino que es impulsado principalmente por las demandas de una economía basada en la extracción de gas (Anthias, 2012, pp. 76-77). De hecho, al igual que en el caso de Chiloé después de la crisis, las nuevas instituciones creadas en Itika Guasu no cuestionaron las reglas que rigen el acceso a los bienes ambientales de las corporaciones extraterritoriales. Por el contrario, las aceptaron al concederles una cierta legitimidad social que complementa los derechos legales de las corporaciones. No obstante, sí implican un cambio en las reglas para

gestionar dichos bienes al cuestionar tanto la autorregulación virtual de la empresa de gas como el monopolio (teórico) sobre la regulación por el estado central de Bolivia.

Sigue existiendo controversia sobre los posibles efectos del sistema de monitoreo previsto en el Acuerdo de Amistad. Algunos creen que es una simple forma de asociarse con la APGIG, que abandonaría su postura crítica a cambio de una compensación monetaria. Otros cuestionan la legitimidad del monitoreo extraoficial, mientras que otros todavía afirman que una evaluación más precisa de sus efectos solo será posible una vez que estas instituciones hayan estado vigentes por más tiempo (Castro & Cortez, 2011; Cortez, 2011). A pesar de estos puntos de vista casi irreconciliables, las nuevas instituciones que surgieron a partir de la acción colectiva del pueblo guaraní dan motivos para pensar que podría ser al menos posible combinar las prioridades ambientales de los actores extraterritoriales con las de al menos uno de los actores locales relevantes. La sustentabilidad no está garantizada, pero hay condiciones sociopolíticas más propicias para alcanzarla.

La operación de Repsol en Tarija está condicionada no solo por la acción colectiva de los guaraníes, sino también por otra forma de movilización, esta vez ubicada en Europa. Los relatos de entrevistados señalaron que la empresa tiene sus propios estándares de gestión ambiental más allá de aquellos requeridos por el estado boliviano. ¿Por qué? Las siguientes citas ilustran el razonamiento de los contratistas y funcionarios de la empresa:

*Repsol está en veinte países. Todo lo que necesita es un accidente, un accidente con el operador. Por lo tanto, más que nada, es la propia empresa la que dijo no, "Tenemos nuestros estándares aquí, tenemos que cumplir la ley porque, a menudo, el gobierno puede ser corrupto o puede que no le importe, pero la empresa tiene que seguir operando".*

[Citado en Anthias, 2012, p. 63]

*Así es como las políticas de respeto por la cultura y la biodiversidad comienzan, las políticas para las relaciones con las comunidades indígenas. Solo pensar en los accionistas no es sustentable. Llegará un momento en que los otros grupos de interés, que también son sus partes interesadas, lo echarán. Por lo tanto, el enfoque cambió. Estamos hablando de los últimos 10 años, cuando estas reglas internas comenzaron a evolucionar. Primero surgieron los problemas ambientales, y ahora los problemas sociales.*

[Citado en Castro & Cortez, 2011, p. 20]

Por ende, las reglas de gestión ambiental de Repsol se implementaron debido a la presión social y política de las ONG y la opinión pública en Europa, y a los esfuerzos colectivos de diferentes actores sobre actores locales e internacionales. No ha habido una presión internacional como esta en las empresas salmoneras en Chiloé ni entre los consumidores

de los productos agrícolas de O'Higgins. Además, las organizaciones de pescadores artesanales en Chiloé y de productores de pequeña escala en O'Higgins no tuvieron la experiencia de lucha por el territorio ni las redes de apoyo internacional que tuvieron los guaraníes. Una mayor debilidad organizacional anterior y un mayor aislamiento político de las organizaciones chilenas locales conspiraron contra las posibilidades de acción colectiva una vez que las empresas extraterritoriales estaban establecidas en sus territorios.

Las teorías de los movimientos sociales y la acción colectiva ayudan a dar cuenta tanto de la presencia como de la *ausencia* de acción social colectiva en los tres casos. Primero, desde los años ochenta, el contexto sociopolítico en Bolivia ha sido más abierto y conducente a la movilización social que en el caso de Chile, creando una estructura de oportunidad política que facilita el surgimiento de acciones colectivas durante un período más largo. Además, la "estructura de oportunidad" internacional respecto de los problemas ambientales relacionados con las actividades de hidrocarburos y los derechos de los pueblos indígenas facilitó una movilización guaraní eficaz. Si bien la dimensión de estructura de oportunidad funcionó a favor de Tarija, fue mucho más adversa en los casos de Chiloé y O'Higgins, donde no hay un movimiento internacional para monitorear a las agroempresas ni a las empresas salmoneras. Segundo, las "estructuras movilizadoras" – las organizaciones formales, las redes, las formas de liderazgo y los lugares en que se pueden crear vínculos más amplios de solidaridad entre los grupos (McAdam, 1982; Tarrow, 1983; Tilly, 1978) – fueron más solidarias en Tarija. Los pescadores a pequeña escala de Chiloé y los agricultores pequeños independientes de O'Higgins no tenían ninguna de las relaciones externas e internacionales de las que gozaban los guaraníes. Tercero, los "marcos" de indigenidad y territorio en Tarija sirvieron como mecanismos de movilización mucho más poderosos que cualquiera de los conjuntos de significados o conceptos mediante los cuales los actores en Chile podían comprender su situación, darle significado y movilizarse (Dubet, 1989; Moore, 1978; Smelser, 1963; Touraine, 1978).

Las posibilidades de movilización colectiva en torno a las instituciones ambientales también se vieron afectadas por las diferencias en las estructuras de producción entre los tres casos. Con la existencia de una estructura de aglomerado económico en Chiloé, en la que más de 500 empresas de servicios locales están vinculadas a las 15 empresas salmoneras y miles de trabajadores dependen de forma directa o indirecta de la industria, el rango de actores que se consideran beneficiarios de las actividades que impulsan la dinámica territorial tiende a expandirse. En el caso de O'Higgins, un número significativo de agricultores y jornaleros locales de frutas y verduras, además de grupos de mujeres y jóvenes que son empleados en agroempresas modernas, se convirtieron en beneficiarios (de escala más pequeña, pero beneficiarios de todas formas) de una dinámica económica que dependía de la sobreutilización de aguas subterráneas en el territorio. En Tarija, si bien la actividad económica dominante crea una estructura de enclave, la distribución de regalías al gobierno local también tiende a permitir que el grupo de posibles beneficiarios aumente mediante la expansión del empleo público y la infraestructura. Por lo tanto, no es sorprendente que los principales oponentes de la extracción de gas sean precisamente aquellos actores que posiblemente reciben sus peores efectos negativos y se encuentran lejos de las áreas que reciben estos beneficios fiscales. En su territorio, los guaraníes reciben la mayor parte de los impactos potenciales, y debido a su distancia de los pueblos,

tienen un acceso mucho más limitado al empleo del sector público o a los efectos positivos de las obras públicas y servicios públicos financiados por los ingresos del gas.

No obstante, la idea de una simple transacción entre la distribución y la protección ambiental debe matizarse. Es importante recordar que los conflictos ambientales no ocurren aislados. Si bien la aceptación de compensación por parte del pueblo guaraní podría interpretarse como una transacción en la que los reclamos por los impactos ambientales se transan a cambio de dinero, también se puede considerar el resultado de la movilización por demandas que tenía dimensiones tanto ambientales como distributivas, pero que se realizaron bajo condiciones de asimetrías de poder. De hecho, una compensación aparente podría ser nada más que el resultado no intencional de una negociación realizada en contextos que eran desventajosos de forma social y política para los guaraníes. Las demandas ambientales no se deben entender simplemente como una excusa o una fachada para reclamos económicos solo porque, a veces, no se pueden distinguir unos de otros.

Sobre todo, es importante recordar que para los guaraníes, la presencia de la empresa de gas es una amenaza para el reconocimiento de los *derechos* territoriales por los que habían estado luchando durante años antes de que Repsol iniciara sus operaciones (Anthias & Radcliffe, 2013; Humphreys Bebbington, 2010, 2013). Por lo tanto, podemos concluir que la acción colectiva es mucho más probable cuando los actores locales sienten o ven una amenaza a sus derechos de acceso a los bienes ambientales de los que se consideran propietarios, beneficiarios o cuidadores. Cuando eso no ocurre, los conflictos son menos intensos. En Chiloé, cuando llegaron las empresas salmoneras, los pescadores de pequeña escala sufrieron inconvenientes y restricciones, pero lograron evitar obstáculos importantes para ejercer su derecho a la pesca costera. Si bien tenían reclamos, estos no provocaron un conflicto prolongado. Ciertamente, durante el ajuste institucional de la industria salmonera antes de la crisis del virus ISA, los pescadores a pequeña escala lograron obtener una mayor protección para sus lugares de pesca tradicionales.

A primera vista, se podría asumir que los actores locales están más preocupados del medioambiente porque su subsistencia y sustento dependen de más componentes de los bienes ambientales del territorio que los de los actores extraterritoriales, que normalmente aprovechan recursos más específicos y delimitados. Los casos analizados no confirman esta suposición. En Chiloé, O'Higgins y Tarija, los actores locales relevantes no muestran una mayor preocupación ambiental que las partes interesadas extraterritoriales. No obstante, el caso de los guaraníes sugiere que cuando las nuevas instituciones cuestionan o amenazan las reglas sobre el *acceso* de los actores locales a los bienes ambientales, pueden surgir conflictos y acciones colectivas con más facilidad. Si, además, la identidad cultural e histórica del grupo está asociada con el territorio y sus ecosistemas, es probable que su consideración en cuanto a los problemas ambientales incluya más componentes de los bienes ambientales que aquellos cuya relación con el territorio se relaciona puramente con el uso económico. Estas dos condiciones, que agrupamos en los "procesos estructurales" de la acción colectiva, ayudan a explicar los niveles más altos de acción colectiva llevados a cabo por grupos indígenas en diversos

conflictos en América Latina para mejorar la regulación ambiental de las corporaciones extraterritoriales.

## 5. CAMBIO INSTITUCIONAL Y TIPOS DE INSTITUCIONES

Según estos tres casos, también podemos indicar cuáles cambios institucionales ocurren respecto de qué tipo de instituciones y por qué finalmente es tan difícil provocar cambios en las instituciones ambientales. Ya hemos señalado que los actores extraterritoriales buscan cambios en las reglas para la *gestión* de los bienes ambientales que generalmente no cuestionan ni restringen las reglas para el *acceso* a estos recursos. A veces, las soluciones a la crisis incluso consisten en profundizar las mismas reglas para el acceso que, debido a los derechos del mercado, facilitaron el ingreso de las corporaciones extraterritoriales al negocio en el territorio.

Algunos elementos del cambio institucional en Chiloé podrían considerarse “paradigmáticos” porque cuestionan parcialmente la autorregulación por parte de las corporaciones y mejoran las condiciones para la supervisión del estado en el sector (aumento del presupuesto y de las áreas de responsabilidad de la agencia estatal responsable de los controles sanitarios, etc.). Sin embargo, algunos actores, especialmente los académicos y los ambientalistas, si bien no descartan el progreso que se ha realizado, ven esto básicamente como un “ajuste” al sistema regulatorio porque no considera todas las regulaciones que serían necesarias para proteger todos los ecosistemas costeros. Además, el proceso de discusión y creación de nuevas regulaciones muestra que la gestión ambiental *per se* no es la principal preocupación de la industria ni del gobierno. La prioridad es la necesidad de garantizar la viabilidad financiera de la industria en crisis mediante sistemas de garantías y la transferencia de derechos entre entidades privadas para solucionar el problema de la deuda bancaria. Aun así, las diferentes coaliciones que se formaron en el proceso de discusión parlamentaria demuestran que después de la crisis ambiental *se creó un espacio* en el que otros actores con diversas alianzas podían presionar para obtener cambios institucionales que fueran más amplios en su alcance y ambición.<sup>13</sup> Con la crisis ambiental, la postura de las empresas extraterritoriales perdió credibilidad, y la postura de quienes habían criticado las regulaciones existentes en el pasado ganó terreno; como resultado, nuevos actores encontraron un espacio para que se consideraran sus acciones y visiones (Nussbaum *et al.*, 2012).

Los casos en los que no hubo un cambio antes de una crisis ambiental, como el de O’Higgins, también parecen indicar que si este cambio institucional ocurre, es probable que se enfoque en modificaciones tecnológicas que no afectan las reglas de acceso a recursos clave o que incluso refuerzan los mecanismos de mercado que dieron lugar a la sobreexplotación de los acuíferos. Esto fue señalado por un alto funcionario de gobierno:

*“Desde esta escasez de agua, ahora habrá personas que tendrán derechos y otros que tendrán que adquirirlos de alguna forma, ya no mediante una solicitud de un permiso, sino mediante alguna transacción, quizás incluso por amistad, alguien*

*puede poder ofrecer parte de sus derechos, será informal. Pero es lógico que esto se transe en el mercado, punto.”*

[Citado en Mendoza & Ramírez, 2012, p. 115]

Finalmente, el caso de Tarija confirma que incluso cuando hay un grupo de actores que, como los guaraníes, no son parte de la coalición dominante, la asimetría de poder existente también tiende a resultar en lo que Mahoney y Thelen (2010) llaman “cambios institucionales por estratificación” – en este caso, la superimposición de reglas para el monitoreo local de la extracción de hidrocarburos sobre las reglas que permiten la supervisión del estado. En la práctica, bajo las condiciones de relaciones asimétricas de poder aquí estudiadas, las reglas de acceso a los bienes ambientales del territorio son mucho más difíciles de cambiar, ya que constituyen la fuente de seguridad y confianza que les permite a los actores extraterritoriales realizar y expandir sus inversiones.

## **6. CONCLUSIONES**

En este artículo hemos analizado tres casos de territorios rurales en los que actores extraterritoriales poderosos invirtieron en empresas extractivas (*sensu* Gudynas, 2012, 2013) basadas en diferentes tipos de recursos naturales. Las nuevas dinámicas económicas territoriales provocadas por estas inversiones se hicieron posibles una vez que se crearon nuevas instituciones que brindaron a los actores extraterritoriales un acceso seguro a recursos naturales clave. Sin embargo, estas instituciones no estaban diseñadas para regular la gestión de estos recursos, un rol que se dejaba a la autorregulación por parte del actor que se beneficiaba de este acceso. En general, los nuevos arreglos institucionales eran el resultado de acuerdos entre los actores de las coaliciones dominantes, a saber, actores extraterritoriales poderosos (corporaciones privadas) y el estado central respectivo. Los actores locales tenían un rol menor.

Identificamos dos dimensiones distintas para los caminos mediante los cuales pueden ocurrir cambios en las instituciones ambientales tras este otorgamiento inicial de derechos de acceso. En ninguno de nuestros tres casos, las empresas extraterritoriales o el estado abordaron proactivamente los problemas ambientales. En su lugar, los abordaron solo en respuesta a crisis ecológicas y/o una acción social colectiva. Lograr una acción colectiva antes de que ocurra una crisis es difícil porque requiere una combinación rara y difícil de factores: los grupos locales deben (i) estar situados en un contexto de oportunidades favorables, (ii) tener estructuras organizacionales lo suficientemente poderosas para influenciar a las corporaciones extraterritoriales, y (iii) percibir más riesgos que beneficios en la dinámica territorial liderada por dichas corporaciones.

En los tres casos analizados, un primer camino para cambiar las instituciones ambientales ocurre cuando los actores en la coalición dominante se ven obligados a cambiar su comportamiento debido a una crisis ambiental. Cuando las reglas de acceso y uso de los bienes ambientales del territorio contribuyen al agotamiento de un recurso natural que es crucial para la reproducción de la dinámica económica en sí, los actores – incluso

aquellos con el poder para evitar la crisis – suelen mermar la base natural de su propia actividad. No está en su medio ni es su interés a largo plazo hacerlo, y suelen estar completamente conscientes del problema, pero de todas formas se adhieren a una línea de acción que termina provocando una crisis o un colapso ambiental. Es la estructura de incentivos y motivaciones económicos lo que provoca esta crisis. Los actores extraterritoriales dominantes no están dispuestos a cambiar las reglas que permitieron que comenzara la dinámica, ya que hacerlo implicaría modificaciones sustanciales tanto en su capacidad de obtener ganancias del uso de recursos naturales como en el equilibrio de poder en el territorio. El estado central perdería fuentes de crecimiento económico nacional y de ingresos fiscales; las corporaciones observarían presiones en los márgenes de ganancias.

Un segundo camino hacia el cambio en las instituciones ambientales ha sido a través de la acción social colectiva dentro o fuera de la coalición dominante. Esta acción obliga a considerar intereses sociales más amplios o diferentes dimensiones de los bienes ambientales del territorio. Para que la acción colectiva afecte la estructura subyacente de instituciones ambientales en el territorio, debe tener una influencia decisiva en los actores de la coalición dominante, ya sean corporaciones privadas o el estado. Los actores que deciden actuar deben tener aliados sociales extraterritoriales y suficientes recursos políticos o simbólicos, incluidos discursos coherentes y creíbles, para modificar el comportamiento de la coalición dominante. En general, estos actores (perciben que) gozan de menos beneficios económicos y políticos de las dinámicas territoriales vinculadas al extractivismo y (perciben que) están sujetos a un daño mayor.

En ninguno de los casos estudiados, el cambio en las instituciones ambientales requirió que los actores en la coalición dominante fueran excluidos de ella ni que los nuevos actores formaran parte de la coalición. El cambio institucional ocurrió cuando uno o ambos actores en la coalición que dio lugar a la dinámica territorial inicial, ya sea el estado central o corporaciones extraterritoriales, cedió terreno como resultado de la presión estructural o la presión de actores fuera de la coalición dominante. Sin duda, el proceso de cambio institucional permite que otros actores influyan en la toma de decisiones políticas, aunque esto no significa que modifiquen la composición de la coalición dominante en el territorio.

Los tres casos analizados confirman que la acción colectiva suele ser difícil de lograr y depende muchísimo del grado en que los actores, incluido el estado, se benefician de los resultados económicos de las dinámicas territoriales – es decir, de la forma en que la actividad dominante modifica y reconfigura la estructura productiva local. Esto implica que cuando los actores territoriales están incluidos en los beneficios del crecimiento económico territorial (ya sea mediante empleo, subcontratación, transferencias fiscales o responsabilidad corporativa), tienen menos probabilidades de actuar colectivamente para exigir una mayor regulación ambiental. En nuestros estudios de casos, los hombres y mujeres tienden a minimizar o descartar los impactos ambientales para favorecer políticas redistributivas. En contraste, cuando se sienten excluidos, y especialmente cuando su acceso a los bienes ambientales del territorio está bajo amenaza, sus inquietudes ambientales tienen más probabilidades de tener como resultado una movilización para exigir una respuesta. Esto implica que, al menos en estos casos, el

crecimiento económico puede crear una mayor desigualdad o un mayor riesgo ambiental, pero no provocará acciones colectivas relacionadas con el medio ambiente mientras genere un cierto grado de acceso a oportunidades económicas.

En estos casos, las instituciones del gobierno central que regulan las actividades de los actores extraterritoriales también actúan como aliados cercanos de esos mismos actores y, junto con ellos, forman parte de una coalición dominante que respalda el extractivismo como un camino al desarrollo. Sin embargo, esta coalición no es inmutable. Primero, el propio estado es un actor intrínsecamente heterogéneo. Segundo, hay evidencia en otros territorios rurales (Cerdan & Policarpo, 2012) de que el estado *puede* actuar de forma diferente, fomentando la acción colectiva de grupos locales apoyados por organizaciones ambientales. En este escenario, la acción del estado podría ser decisiva para equilibrar el poder en los territorios en lugar de inclinarlo aún más hacia los actores extraterritoriales poderosos. No obstante, la dificultad de lograr este comportamiento por parte del estado representa un obstáculo adicional para el surgimiento de instituciones nuevas y más sólidas para la regulación ambiental bajo condiciones en las que los actores externos poderosos configuran las dinámicas económicas de un territorio rural.

## NOTAS

1. Los actores extraterritoriales son grupos, corporaciones u otros tipos de organizaciones que no son controladas por actores en los territorios en los que operan y que no tienen identidades basadas en esos lugares.
2. El boom de los recursos naturales en América Latina ha provocado una creciente literatura sobre el extractivismo y el neo extractivismo (cfr. Bebbington, 2009; Escobar, 2010; Gudynas, 2012, 2013).
3. Es importante señalar que cuando nos referimos a “acción colectiva”, lo hacemos en el sentido de las escuelas de análisis y pensamiento sobre movimientos sociales, no en el sentido utilizado por Ostrom (1990).
4. Ver Ramírez & Ruben, 2015; Hinojosa-Valencia *et al.*, 2015.
5. Las publicaciones del programa de Dinámicas Territoriales se pueden encontrar en [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org).
6. En cambio, donde las barreras para el ingreso implicadas en la explotación del recurso local no son tan altas como en los casos mencionados, los actores extraterritoriales *coexisten y compiten* con las partes interesadas locales por el control de los impulsores principales del desarrollo económico local. Entre los territorios estudiados en el programa RTD, esta es la situación que caracteriza, por ejemplo, al cultivo de la papa en Jauja (Perú), la producción lechera en Susa y Simijaca (Colombia) y Santo Tomás (Nicaragua: ver Ravnborg & Gómez 2015), y la creación de una industria de turismo en Santa Catarina (Brasil).
7. Según Gudynas (2014, p. 80), “el extractivismo se define como un caso particular de la extracción de recursos naturales que se caracteriza por la extracción de recursos

en grandes volúmenes o mediante el uso de procedimientos de alta intensidad, donde los recursos se orientan posteriormente a la exportación [...] como materias primas o con procesamiento mínimo [...]. Las actividades extractivistas, por ende, incluyen algunas operaciones mineras y petrolíferas, pero también la agricultura intensiva de monocultivos (como la soya o algunos cultivos de biocombustibles), la cría de camarones, etc.”

8. Las actividades agrícolas como el monocultivo a gran escala de soya o maíz tienden a funcionar como enclaves, mientras que los sistemas de regalías mineras para las municipalidades tienden a moderar el efecto “enclave” de estas actividades.
9. La bibliografía existente significativa sobre gobierno ambiental es relativamente reciente (Lemos & Agrawal, 2006) y ha adoptado un enfoque básicamente normativo (De Castro, 2013). No obstante, los estudios que combinan este enfoque con la ecología política y su énfasis en las asimetrías de poder son importantes, como veremos, para el enfoque adoptado en este trabajo (cfr. Bebbington, 2012).
10. El papel central que tienen las instituciones en el acceso también es confirmado por el análisis de los 20 estudios de casos; todas las actividades económicas analizadas tienen una fuerte base material-natural y están relacionadas con los medios de acceso a los recursos en lugar de su gestión.
11. En ninguno de los casos el estado tiene los recursos ni el interés de recopilar su propia información ambiental, mucho menos de controlar eficazmente las tecnologías que se utilizan o el tipo de intervención en el territorio. En resumen, en la práctica, las instituciones para la gestión de bienes ambientales poseen una gran cantidad de libertad para adaptarse a cada situación, que se deja en manos de los propios actores territoriales. Se pueden encontrar detalles acerca de las instituciones ambientales que dieron lugar a las dinámicas económicas territoriales en Tarija, O’Higgins y Chiloé en Hinojosa, Chumacero, Cortez y Bebbington (2011), Modrego *et al.* (2011) y Ramírez *et al.* (2009).
12. Para Giddens (1984), esta repetición diaria viene a través de una “conciencia práctica” que hace competentes a los agentes y que es diferente de la “conciencia discursiva”. Para Bourdieu (1991), los agentes actúan debido a disposiciones o matrices de percepciones de la realidad que se les han inculcado como un “hecho” que es raramente explícito.
13. Si bien el proceso de redactar la legislación de emergencia fue coordinado por el Ministerio de Economía con participación limitada de actores que no eran de la industria salmonera, se escuchó a académicos, sindicatos y organizaciones de pescadores de pequeña escala durante el debate parlamentario, de modo que se presentaron algunos ajustes a la ley de forma limitada (cfr. detalles en Nussbaum *et al.*, 2012, p. 126).

