



Nº 14

**"FACTORES POLITICOS DE LA MEDIACION.
EJEMPLOS REFERIDOS A LA
PROBLEMÁTICA DEL MEDIO AMBIENTE"**

Nestor O. Guercovich (**)

(**) Lic. en Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín y Master de la Universidad von Humboldt de Berlín, Alemania.

BERLIN, ALEMANIA - Mayo 1996

1. Introducción

La explotación sistemática y hasta el agotamiento de los recursos naturales limitados y no renovables, así como el uso por encima de la capacidad de regeneración de los recursos renovables y no limitados, el sensible crecimiento de daños medioambientales junto a indicios evidentes de una crisis ecológica global, el aumento de la conciencia ambiental de la sociedad acompañada a veces de una protesta militante que redundo, en ciertos casos, en un bloqueo efectivo de proyectos públicos y privados, han replanteado la discusión en torno a la cuestión de si el Estado es capaz de imponer una regulación que impida el desarrollo de las tendencias destructivas respecto del medio ambiente.

Desde hace tiempo se viene discutiendo, a nivel teórico, acerca de la "*capacidad de intervención*" del Estado para enfrentar los problemas de fines de éste siglo. Igualmente, el tema de la *decisión* se ha convertido, en las democracias parlamentarias modernas, en una cuestión central ya que las medidas políticas han cobrado una dimensión desconocida tanto cuantitativa como cualitativamente, sea porque se desconocen las repercusiones y peligros implícitos en ciertas decisiones, o bien, porque la política tiende a ignorar sus efectos conscientemente. Entre tanto, se acepta el hecho de que para el desarrollo de la sociedad las repercusiones de los problemas medioambientales así como los riesgos inherentes a los "progresos" científicos-técnicos cuestionan no solo los principios democráticos sino también las estructuras de decisión. Mas aún, en los debates llevados a cabo en los países capitalistas desarrollados sobre el cambio en la estructura y función del Estado, el tema ecológico viene desempeñando un papel central. Por un lado, Luhmann (1) considera que los problemas ecológicos exigen de la política mucho más de lo que ésta puede; por el otro, Jänicke (2) ha tematizado el "fracaso estatal" - como sinónimo de debilidad estructural e ineffectividad- con referencia a la cuestión ambiental. Asimismo -y en verdad de mayor trascendencia aún- resulta el hecho de que la modernización política efectivamente operada en algunos países de Europa occidental ha sido impulsada esencialmente para dar respuesta a la cuestión ambiental.

La actual situación socio-económica y política repercute, por cierto, de modo negativo sobre los avances operados. Así se constata en la República Federal Alemana una pérdida general de confianza tanto en el sistema político general como en el sistema de partidos los que deberían cumplir, por lo menos, la tarea de mediar efectivamente entre la sociedad y el Estado. Por ello es que la pregunta no se agota en la cuestión ambiental sino que la trasciende al relacionar la democracia política con el proceso mismo de adopción de decisiones. La necesidad de que las formas políticas democráticas de dominación mantengan su vigencia y eleven su credibilidad -en tanto se carezca de alternativas-

plantea la cuestión de si el aumento de la participación política de los ciudadanos/as -al menos de los directamente afectados- redundaría en un mejoramiento del proceso de decisión y aceptabilidad.

Las experiencias llevadas a cabo hasta ahora con formas espontáneas de participación, especialmente de iniciativas ciudadanas, son contradictorias y/o ambivalentes. Por un lado, esa participación política aumenta la capacidad de reacción frente a los problemas y a la capacidad para proponer soluciones a los mismos; por el otro, la participación se limita, por lo general, a la resistencia ante medidas no queridas, contribuyendo de modo limitado a la solución concreta de los conflictos. Por supuesto, postergar la ejecución de una decisión puede ser razonable, sobre todo cuando obliga a tomar precauciones adicionales, pero en definitiva el sentido de la participación política no reside en la pura resistencia a una decisión.

Los conflictos desencadenados alrededor de cuestiones medioambientales - que han ocupado el centro del escenario político y social en algunos países de Europa Occidental y Estados Unidos- han mostrado los límites del Estado y la política, despertando un generalizado malestar entre los diferentes actores intervinientes, tanto con respecto a la forma de actuar como de resolver los conflictos planteados puesto que la magnitud de los recursos invertidos en el proceso de toma de decisiones -dinero, tiempo y confianza- no se reflejan en los resultados alcanzados según criterios de eficiencia, racionalidad y equidad. Este balance ha llevado a que los actores sociales y políticos adopten una nueva actitud, pasando de la *confrontación* al campo de la *negociación y cooperación*. En este contexto, trataré el tema de la Mediación procedimiento que en Alemania, a diferencia de países como los Estados Unidos y el Japón, ha sido aceptado sólo con grandes vacilaciones.

2. Instrumentos de la política medioambiental: ¿mucho derecho, poca economía ?

La política medioambiental existente desde hace más de veinte años en Alemania no ha podido evitar la continuidad del proceso de deterioro ambiental y, mucho menos aún, lograr revertirlo. Esa política se ha basado hasta el momento -excepto algunos ejemplos menores- en instrumentos jurídicos -leyes, decretos, prohibiciones- habiendo asumido el Estado, en la mayoría de los casos, la protección al medio ambiente y los recursos naturales como tarea que cae dentro de su esfera de responsabilidades en tanto representante del interés común. A pesar de ciertos éxitos indiscutibles obtenidos por las regulaciones jurídicas, la acción estatal imperativa y jerárquica viene siendo cuestionada desde hace tiempo como parte de la llamada crisis de la "política regulativa"(3). Sus límites han dado lugar a que, tanto en las organizaciones político partidarias, sindicales y empresarias como sobre todo en el ámbito científico, se conciba la política ambiental como elemento que trasciende la mera regulación

jurídica. Por ello, ha cobrado nuevamente relevancia la discusión acerca de los llamados instrumentos económicos de política ambiental. Su implementación práctica es exigida por diferentes actores; algunos demandan la introducción de impuestos medioambientales; otros consideran imperioso el establecimiento de un impuesto a la energía y/o a las emisiones de CO₂ y, por último, están aquéllos que exigen una reforma del sistema impositivo vigente, otorgándole una impronta ecológica. Estas propuestas tienden a mejorar la eficiencia de la política ambiental, incrementando su peso en el conjunto de la política gubernamental. Más aún; algunos científicos políticos -C. Leggewie, entre otros- sostienen que la "reforma ecológica del sistema impositivo" constituiría un campo ejemplar para un plan de reformas en el cual la actividad estatal no esté presidida por un "pensamiento orientado de espaldas al futuro". En otras palabras: frente al "espíritu de la época" [*Zeitgeist*] imperante, caracterizado por la hegemonía de concepciones políticas conservadoras, una reforma de esta magnitud implica trascender la pura administración del *status quo*, rompiendo la lógica del "adelante, que todo va bien". En efecto, los denominados "impuestos verdes" se vinculan con aspectos centrales de la política económica y financiera del Estado, modifican la producción y el consumo al internalizar los costos externos generados por el sistema de producción. Asimismo cabe esperar que una reforma ecológica del sistema impositivo genere una "desaceleración" en el ritmo de producción y vida, factor que repercute favorablemente en la relación sociedad-naturaleza. Los costes y cargas vinculados a una política de reformas con el acento puesto en el lado "verde" no serían mayores, en ningún caso, a los que suponen la continuidad de la política vigente hasta el momento (4).

No obstante, el paradigma dominante de política medioambiental permanece inmodificable a pesar de las contradicciones evidentes entre la densidad de la normativa jurídica y sus efectos. La crítica a ese paradigma se sintetiza en los siguientes aspectos:

- Una política cuyos ejes centrales sean *normativos* es económicamente ineficiente ya que la reducción en las emisiones, o en los daños ambientales se obtiene con elevados costes;
- La aplicación de las normas jurídicas no conduce a la implementación del *principio de causalidad* según el cual el causante del daño debe hacerse cargo de su reparación puesto que si los mismos se originan en emisiones que superan los valores máximos fijados es la sociedad la que debe pagar los gastos ocasionados;
- Las disposiciones jurídicas no suscitan en el causante de daños ambientales un interés económico por impedirlos ni tampoco incentivan el dinamismo y la capacidad de innovación que requieren la creación y aplicación de nuevos adelantos tecnológicos que redundan en un menor impacto medioambiental;

- La aplicación de las medidas de orden jurídico provoca dificultades considerables; cuando más estrictas son las disposiciones, mayor la complejidad para su aplicación(5).

Los economistas medioambientales consideran, en cambio, que se deberían priorizar los instrumentos económicos, flexibles e innovativos que suscitan en los actores económicos-sociales un comportamiento más acorde con la conservación de la naturaleza. En especial, *por medio de precios y cantidades debería inducirse, tanto a los productores como a los consumidores, a considerar el medio ambiente como un recurso agotable.*

En efecto, debería exigirse un precio por su uso en tanto bien cada vez más escaso en lugar de continuar con una política que trata la naturaleza como "bien libre". En la medida en que los recursos naturales sean tratados como bienes públicos y libres, no sujetos a la fijación de precios por parte del mercado, no se incorporan al proceso productivo como costes de producción; en consecuencia, los precios no representan -para usar una expresión de Von Weizsäcker- la "*verdad ecológica*"(6).

En síntesis, los actores económicos-sociales pueden ser inducidos, por medio de incentivos económicos, a internalizar los daños medioambientales que originan. Con este objetivo se pueden utilizar tanto los impuestos ecológicos como la abolición de subvenciones (por ejemplo, en el sector de transportes, o agrario o en la producción de energía), o bien mediante una adecuada conformación de las tarifas públicas. Los economistas liberales sostienen la idea de que una política de "precios más cercanos a la verdad" genera una mejor alocaación de recursos, una reducción del consumo de recursos naturales y una disminución del nivel de las emisiones. Por cierto son exageradas las expectativas de que los "precios verdaderos" puedan provocar un alivio marcado en la situación medioambiental. Los precios -en especial los vigentes en el mercado mundial- no se forman por el libre juego de la oferta y la demanda sino que resultan del poder del *management* de las empresas multinacionales para fijar los precios (el 25% del comercio mundial es "*intra-firm trade*"). Otro factor importante lo constituye la cuestión de los intereses del capital en el mercado mundial (7).

Las medidas políticas anteriormente mencionadas -impuestos, subvenciones, tarifas públicas orientadas a la prevención de daños- generan costes para los empresarios y consumidores, los cuales son inferiores a los provocados por la falta de protección al medio ambiente y a los recursos naturales. El Estado, los empresarios y los consumidores se comportan en un sentido cortoplacista, oponiéndose a medidas de orden político orientadas ecológicamente o a medidas impositivas a pesar de que las mismas no contradicen las "leyes del mercado"(8). En verdad -no para concluir con el tema sino porque ya nos estamos alejando del mismo- la cuestión trasciende el problema de los precios debiéndose abordar la discusión más global de una política orientada a

modificar los paradigmas dominantes en la sociedad capitalista. En el fondo, esto implica la discusión acerca de una nueva relación del intercambio persona-naturaleza.

Finalmente y, para concluir con este aspecto, debe decirse que las medidas de contenido jurídico y los instrumentos económicos no son de aplicación alternativa sino, por el contrario, complementarios. En otros términos, la política medioambiental debe combinar un amplio espectro de instrumentos, cuya aplicación requiere una coordinación sistemática.

2.1. Política medioambiental: problemas abiertos y éxitos limitados

Desde el momento de su instauración como esfera propia y diferenciada de la actividad estatal, las medidas de política medioambiental adoptadas han conducido a éxitos relativos pero evidentes. Algunos estudios efectuados sobre el campo específico de acción de la política medioambiental permiten afirmar que las medidas aplicadas hasta el momento han generado una protección efectiva del medio ambiente. Sin embargo, dichos resultados no son apreciados a primera vista debido a que tanto los problemas ambientales como la conciencia y sensibilidad de la población frente a los mismos se hallan en constante crecimiento. *"El efecto protector de una medida o ley resulta compensado o contrarrestado con frecuencia por el aumento de los daños medioambientales. El efecto protector resulta, de este modo, invisible a simple vista -a pesar de que el deterioro medioambiental sería mucho mayor sin la legislación ambiental respectiva "* (9).

La política medioambiental alemana ha contribuido a reducir de modo apreciable los daños ambientales en las siguientes áreas de su competencia:

- Una marcada reducción de partículas [*Staub*], CO y SO₂.
- El consumo energético primario no crece desde 1980.
- El consumo de materias primas por parte de la industria se halla estabilizado en los niveles de 1978.
- El consumo de agua por parte de la industria está igualmente estancado desde hace tiempo.

En cambio, en otras áreas que caen dentro de su responsabilidad, la política del medio ambiente muestra marcadas *debilidades y omisiones*:

- De los tres principios básicos de la política medioambiental alemana -el principio de causalidad, prevención y cooperación- sólo el primero ha sido llevado a la práctica, limitado al aspecto de la mantención de la pureza del aire; los otros dos principios permanecen aún sin implementación.
- La política respecto del cambio climático, de transporte, de desechos, de protección a los suelos y los recursos naturales constituyen áreas donde los

déficits resultan por demás marcados. Siendo precisamente estos aspectos los decisivos en cualquier programa de desarrollo sustentable, los éxitos parciales en las otras esferas resultan importantes pero decididamente insignificantes. " *En una perspectiva amplia, global y de largo plazo, incluso las mejoras alcanzadas en la situación del medio ambiente son apenas una gota sobre la piedra caliente, constituyendo éxitos efímeros en el tiempo*"(10).

Los factores que limitan una profundización en la eficacia de la política ambiental, pueden sintetizarse -de conformidad con Jänicke- de la manera siguiente:

1. La protección medioambiental basada en la tecnología del *End-of-the-Pipe* afecta sustancias tóxicas particulares; no abarca la globalidad o la problemática en su conjunto. Esta no hace hincapié en las causas originarias del problema sino que conduce a desplazarlos, es decir, el problema se resuelve de manera aparente ya que en realidad reaparece en otro lugar, causando nuevos problemas ambientales. Como consecuencia de la política medioambiental practicada hasta el momento, se incrementan, por ejemplo, las cantidades de desechos de elevada toxicidad y difíciles de tratamiento y reciclaje.

2. El problema del efecto acumulativo no se ha solucionado: a pesar del impacto positivo de una medida de política ambiental que reduce el daño causado por alguna sustancia particular, en conjunto, crecen los daños con el transcurso del tiempo. Esta situación generada por la acumulación constituye en verdad un problema típico de las sociedades altamente industrializadas: montañas de desechos, suelos y aguas extremadamente contaminados, elevados consumos de energía, enormes costos provocados por el deterioro ambiental, etc.

3. El crecimiento industrial a nivel mundial impone hace imprescindibles mejoras ambientales en los países industriales para compensar, al menos, los mayores daños ambientales que cabe esperar en los países menos desarrollados: " *si es que se quiere alcanzar un cierto equilibrio. Ejemplos lo constituyen el consumo de materias primas o energético. En otras palabras: en los países industrializados se debe ir mucho más allá del mero mantenimiento del status quo*" (11).

4. El crecimiento industrial supone necesariamente un mayor consumo energético, más emisiones y cantidades de desechos, es decir, un peligro potencial creciente para el medio ambiente. Medidas como la reducción de las emisiones, impedir la producción de desechos o la utilización de ahorros potenciales y adicionales de energía acarrearán gastos elevados y, en ciertos casos, resultan técnicamente difíciles de realizar. El ejemplo japonés muestra con claridad que la mayoría de las soluciones son simples mejoras temporales rápidamente absorbidas o anuladas por el crecimiento económico (12).

De lo dicho se deriva la necesidad de buscar un *nuevo modelo de desarrollo* capaz de llevarse a cabo a nivel mundial sin repercusiones negativas para el sistema ecológico. A tal fin, resulta inevitable la reorientación de la política ambiental que impulse una *modernización ecológica de la sociedad* y a largo plazo una *modificación radical de los paradigmas dominantes en la sociedad capitalista industrial*. Dicho de otro modo: la política ambiental debe cambiar en calidad pasando de la mera compensación y reparación del deterioro a medidas de prevención, modernización y de cambio estructural ecológico. Las posibilidades de las que dispone un país para intentar un salto de este tipo dependen de una serie de factores, entre los cuales cabe mencionar la presencia de un fuerte movimiento ecológico y social, así como de condiciones políticas e institucionales favorables (un sistema jurídico abierto a nuevas iniciativas, vigencia de libertades políticas, receptibilidad del sistema de partidos y de la administración estatal para aceptar y poner en marcha nuevas formas de solución a los problemas, etc), de la capacidad de innovación del sistema económico y de la calidad y acceso al sistema de informaciones y datos ambientales. La conjunción de todos estos factores puede ampliar los márgenes de acción del gobierno, incrementando la eficacia de las medidas de protección. Por cierto, existen restricciones y barreras de tipo económico y político difíciles de superar pero intentarlo resulta más que necesario, casi inevitable.

2.2. Del Estado omnipresente a los mecanismos "blandos" de regulación

En la esfera económica se hace visible con mayor nitidez la pérdida de soberanía política y capacidad de intervención del Estado nacional. La completa internacionalización de los mercados de producción, de dinero y mercancías han estrechado los márgenes y posibilidades de maniobra de la política económica. Al mismo tiempo, la formación de un mercado mundial realmente global ha extremado la competencia entre los lugares de producción de mercancías y servicios de forma tal que para la política nacional resulta más que difícil *"intentar elevar los costos de producción en lo interior por encima de los estándares de los países competidores"* (13). La globalización de la economía, la revolución tecnológica en los sistemas de información y transportes permiten a las empresas producir sus mercancías y servicios en cualquier lugar desapareciendo, prácticamente, las ventajas que antes se derivaban de una localización geográfica favorable; por cierto, esta nueva realidad significa un aumento de las posibilidades de elección por parte de las empresas, siendo los estados los que compiten entre sí para generar las condiciones más propicias para atraer las inversiones de aquéllas. Como dice Joachim Hirsch *"La globalización del capital convierte a un pequeño número de corporaciones internacionales en actores determinantes del mercado mundial; grupos financieros internacionales han adquirido una influencia decisiva sobre*

la política monetaria y crediticia, conquistando uno de los campos más importantes de la acción estatal... " (14).

Estos cambios estructurales operados a nivel mundial -sintetizados bajo el nombre de globalización- han reducido drásticamente los márgenes de intervención económica y socio-política de todos los Estados nacionales, incluso de los más poderosos puesto que ¿en qué medida los Estados nacionales, cuyos derechos soberanos se encuentran en un proceso de disolución, pueden influir mediante su monopolio jurídico e impositivo sobre las empresas transnacionales que han decidido modificar, por ejemplo, su lugar residencia?. Más aún las determinaciones de la economía mundial penetran la política interior de los Estados, restándole autonomía a las estrategias de intervención estatal ya que los Estados nacionales están perdiendo cada vez más el control sobre competencias y atributos políticos básicos. Igualmente restringidas son las posibilidades del Estado nacional de ejercer una influencia decisiva sobre problemas ambientales que por definición tienen un carácter global; así, por ejemplo, adoptar medidas que puedan reestablecer el equilibrio climático, mejorar cualitativamente la calidad del aire o garantizar la seguridad de la población frente a una explosión de una planta de energía nuclear (15).

Frente a estos fenómenos, por demás evidentes, los diversos Estados nacionales intentan adecuarse a las nuevas realidades de diferente manera. Sin embargo, el elemento común lo constituye el hecho de que la estructura estatal en todos los países se encuentra en un proceso de cambio, tanto en lo que hace a la envergadura de sus actividades como con respecto a su capacidad administrativa. Mas aún: competencias, jurisdicciones y recursos tradicionalmente pertenecientes al ámbito de los Estados nacionales así como derechos de soberanía están siendo transferidos a organizaciones supranacionales, por ejemplo, a la Unión Europea. Los márgenes de actividad del Estado nacional se han estrechado como resultado de esa paulatina integración en organismos nacionales y supranacionales. Más significativo aún resulta *"la desaparición de los límites entre lo "interior" y "exterior" y la pérdida de significación del Estado nacional como centro de la organización estatal "(16).*

Por otra parte, el orden constitucional en las democracias modernas se ve, con frecuencia, complementado por diferentes sistemas de negociaciones a través de los cuales los intereses corporativamente organizados reciben una especie de "delegación de soberanía"; así por ejemplo las organizaciones empresarias y sindicales negocian y fijan condiciones salariales y de trabajo; en el ámbito de la salud, existen comisiones constituidas de manera igualitaria entre el Estado, los sistemas de salud, asociaciones médicas y empresarias; pactos concertados entre el Estado, los sindicatos y empresarios para acordar sobre diversos aspectos de la política económica y de empleo.

Estos sistemas de negociaciones producen un desplazamiento del peso de las relaciones entre el Estado y la sociedad en beneficio de actores sociales con una alta capacidad para intervenir, reaccionar y proponer soluciones. Así se relativiza el papel del Estado en la sociedad: éste deja de ser un "Leviathan" soberanamente ubicado por encima de ella, perdiendo su posición indiscutida como centro de la organización social. Por ello, las decisiones estatales no pueden imponerse más en forma "soberana y excluyente" sino que deben adoptarse mediante negociaciones, en las cuales el Estado asume el papel de coordinador y distribuidor de estímulos. Esta afirmación no puede entenderse en el sentido de que la política carece de influencia sobre los diferentes sistemas sociales puesto que el derecho, la ciencia, la técnica, la protección medioambiental, la salud pública, etc. continúan siendo esferas importantes de la actividad estatal y, por cierto, dependientes en gran medida de su acción. Significa, en todo caso, que las posibilidades de influencia estatal sólo pueden ejercerse mediante una desjerarquización de las relaciones entre el Estado y la sociedad (17).

El Parlamento, institución en la que se encuentran representados los intereses de los ciudadanos/as, cuyas atribuciones abarcan la legislación, la formación de la opinión pública y el contralor del Ejecutivo, experimenta, de manera creciente, una pérdida de competencias y poder frente a éste y a los electores. La libertad de los parlamentarios frente a sus electores - ilimitada entre los períodos electorales-, es decir, su carácter representativo y no de mandato imperativo no favorece la relación representante-representado y, en consecuencia, tampoco fortalece al Parlamento. En efecto, los parlamentarios no pueden usar la legitimidad conseguida a través del voto ciudadano para "presionar" al Ejecutivo. De hecho se encuentran en desventaja frente a éste y a las prerrogativas que se derivan de su posición predominante en el aparato estatal, sobre todo en el aspecto de la información y burocrático. Este hecho se manifiesta en que por ejemplo decisiones que afectan directamente la vida de los ciudadanos/as son adoptadas sin tener en cuenta su opinión o la de sus representantes ya que la administración estatal, por lo general, adopta medidas y las ejecuta al margen de la discusión y consulta democráticas. Sin embargo, este desarrollo está en contradicción con las exigencias sociales y políticas que plantean la complejidad científica y técnica de las decisiones a adoptar y llevar a la práctica y que imponen como necesarias la consulta y el consenso de los ciudadanos. En realidad, se trata de redefinir y legitimar nuevas formas de cooperación entre los actores sociales y el Estado, en los casos en que ya existe, o bien desarrollarlas para los casos en los que aquella relación conserva un carácter tradicional. En este sentido, la ampliación de la competencia de los ciudadanos/as podría mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad, reducir los déficits de legitimidad de las democracias parlamentarias mediante la extensión de la participación política en las cuestiones de interés público y, por cierto, contribuir a superar los bloqueos a las decisiones necesarias, imposibles de adoptar y ejecutar dada la oposición generalizada que suscitan. Más aún *"desde que un gobernador de provincia concediera de forma pública que*

resulta políticamente imposible llevar adelante la decisión de construir un depósito para desechos nucleares, se ha hecho evidente la existencia de un estado de excepción respecto de decisiones de trascendencia medioambiental y tecnológica" (18). Esta afirmación no se limita a los aspectos altamente sensibles de la energía nuclear sino que afecta a casi todas las decisiones con consecuencias considerables en el área medioambiental; por ejemplo, las referidas al tratamiento de los desechos, a los sistemas de transporte o al saneamiento de zonas habitadas pero contaminadas.

En las llamadas "fábricas de ideas" de algunos países se reflexiona intensamente acerca de un cambio de paradigmas en dos aspectos: uno se relaciona con *el modo de producción y su sustentabilidad ecológica*; el otro con *el papel del Estado*.

Respecto al modo de producción se avanza lentamente en la elaboración de un nuevo modelo de desarrollo y crecimiento, basado en un sistema de producción "pobre" con respecto a las emisiones, desechos, consumo de energía, transportes y riesgos. El sistema político-administrativo, por su parte, acusa los cambios resultantes de los límites "de la política de regulación", del llamado "fracaso estatal" y del "desencanto" provocado por el intervencionismo keynesiano. Progresivamente el Estado va asumiendo un doble papel: el de aparato democráticamente legitimado y el de factor desencadenante de procesos de negociaciones. En esta transformación, la problemática medioambiental ha cumplido una función determinante puesto que el deterioro y la crisis medioambientales junto a la sobreexplotación de los recursos naturales exigen un cambio en el papel del Estado. Estos se reflejan en algunos elementos, por ejemplo, pensar soluciones descentralizadas antes que centralistas ("pensar globalmente, actuar en forma local"), buscar soluciones negociadas en lugar de estilos y soluciones políticas imperativas, y manejar las políticas impositivas y tarifarias como formas de intervención estatal más eficientes que las ejercidas a través de la política del gasto público.

En síntesis, el Estado va abandonando la ideología y práctica de la omnipotencia y responsabilidad indiscriminada para concentrarse en las tareas estratégicas y en la formulación de regulaciones generales. En su lugar deben intervenir directamente los actores políticos, sociales y económicos. El "achicamiento" estatal no implica, por lo demás, ni el abandono de funciones ni que las mismas corran por cuenta del mercado: el Estado no puede renunciar a su responsabilidad ni a su tarea de "*Gestalt*" sino que debe renovar y modernizar sus formas de intervención, concentrándose en las llamadas "formas blandas", es decir, en formas consensuales, discursivas y procesales.

3. Los conflictos medioambientales

3.1. Causas generales

"En la actualidad, la adopción e implementación de una decisión importante de política ambiental, que considere los intereses de corto y largo plazo, sea aceptable desde el punto de vista social, económico y ecológico y que no encuentre una resistencia activa y/o judicial de los afectados por aquélla, es un caso poco frecuente y, en verdad, más artístico que político" (19). En efecto: tanto en la República Federal de Alemania como en otros países industriales, los conflictos medioambientales se ubican en el centro de las luchas sociales y políticas. Asimismo en este país, las controversias entre los ciudadanos/as, los titulares de un proyecto -sea la industria o la administración pública- y el gobierno en torno a decisiones que afectan considerablemente al medio ambiente se han incorporado a su vida y cultura política. La gran mayoría de decisiones con consecuencias no deseadas provocan, casi con seguridad, una protesta masiva por parte de la población afectada.

Los conflictos surgen en diferentes áreas, por ejemplo en torno a la construcción de una planta para quemar desechos, o al saneamiento de una zona contaminada, o en contra de la autorización para el trazado de una autopista o para construir una planta industrial.

Este aumento de los conflictos medioambientales reconoce diferentes causas. Por un lado, la administración estatal se ve, con frecuencia, superada en su capacidad para aplicar las resoluciones de política ambiental. Por el otro, las decisiones a tomar reflejan una gran complejidad y, en muchos casos, los efectos de las decisiones ya adoptadas son imprevisibles e incontrolables. Esta complejidad se refiere a los aspectos ecológicos y técnicos y a los intereses afectados que abarcan, en muchos casos, una suma de partidos y actores con objetivos, a veces, contradictorios entre sí.

La protesta y oposición político-ambiental se desencadena por los temores y peligros para la salud, la calidad de vida de la población y la naturaleza afectada por el proyecto a realizar. Se alimenta de experiencias indirectas que de ninguna manera se quieren repetir, por ejemplo del uso de la energía nuclear o por los peligros que se derivan de las instalaciones de alto riesgo. Por cierto, las causas materiales juegan también un papel importante en la protesta; así por ejemplo en el caso de la instalación de una planta para la quema de desechos. El funcionamiento de una planta de este tipo no genera ni un número significativo de puestos de trabajo adicionales ni tampoco ingresos fiscales de importancia para el Estado o la comuna respectiva; sin embargo -después de su construcción- se produce una caída en el valor y en los precios de las viviendas o terrenos aledaños.

La elevada conciencia ecológica y el alto nivel educativo de la sociedad alemana contribuyen también a explicar la escasa predisposición de los ciudadanos/as afectados a consentir y a aceptar compromisos frente a la construcción de empresas o instalaciones con repercusiones ambientales negativas. En igual sentido influye el denominado cambio de valores

dominantes en la sociedad, con el fortalecimiento de lo no material. Ambos factores -conciencia ambiental, educación y cambio en los valores- sirven para explicar, al menos en parte, la tendencia de los ciudadanos/as a *"intervenir políticamente de manera convencional o no convencional, incluyendo formas de protesta que llegan hasta la desobediencia civil"* (20). Los ciudadanos/as son cada vez más conscientes y menos pasivos frente a la política gubernamental y a la administración pública, ejerciendo sus derechos democráticos en la medida en que exigen participar en la decisión en cuestiones de fundamental importancia. La falta de respuesta y consideración de sus intereses genera naturalmente desconfianza y oposición; este fenómeno se expresa de diferentes maneras, sea a través de los medios de difusión locales y regionales, en la protesta activa o pasiva, violenta o pacífica y en procesos judiciales, normalmente, de larga duración.

En un principio, la respuesta estatal consistió en ampliar los derechos de participación de los ciudadanos/as en cuestiones medioambientales, incorporando en la legislación nuevos criterios que sugieren la idea de *"la igualdad de oportunidades entre el titular de un proyecto y los ciudadanos/as respecto de su influencia frente a la decisión final de la administración pública"* (21). Sin embargo, la práctica demuestra que las decisiones continúan siendo tomadas sin que se incorporen los puntos de vista de los afectados y, mucho menos aún, se impide la realización de proyectos pese a su impacto medioambiental negativo. La experiencia indica, además, que tampoco se ha alcanzado el compromiso y el equilibrio de intereses que se pretendía con las nuevas oportunidades políticas y jurídicas. Es que antes de presentarse un anteproyecto para su aprobación, se desarrolla un contacto estrecho e intenso entre su titular y la administración pública a fin de resolver problemas técnicos y legales, posibles críticas, etc., es decir, todas las cuestiones previas decisivas para su aprobación. Ese vínculo hace difícil que los ciudadanos/as afectados puedan imponer modificaciones esenciales o incluso el abandono del proyecto antes de su ejecución. Por el contrario, las coincidencias logradas entre la administración pública y el titular de la obra a realizar genera la idea de que el proceso de toma de decisión ha terminado. La participación de los ciudadanos/as y el tratamiento de los puntos controvertidos son visualizados como mero cumplimiento de una formalidad impuesta por la ley que, en lo posible, debe concluir rápidamente. Más complejo aún resulta el caso de aquellos proyectos con participación estatal y, a través de los cuales, el Estado persigue objetivos propios, sean de índole científico, económico o político. Un cambio de planes o bien el abandono del mismo podrían ser interpretados como una "pérdida de autoridad" que el Estado no puede "permitirse".

En síntesis, los diferentes "partidos" utilizan, con frecuencia, "lo público" para confirmar sus propios puntos de vista e intereses: los movimientos sociales, ambientalistas y de afectados confirman su idea respecto de que la decisión ya ha sido adoptada en favor del proyecto y en su contra; su titular considera la discusión pública impuesta por las leyes vigentes como impedimentos que

implican pérdida de tiempo y dinero y, por último, los funcionarios estatales defienden su propio papel e imagen como representantes del interés general y neutrales frente a los diferentes intereses sociales. No es de extrañar entonces que la mayoría de los conflictos terminen en los estrados judiciales. Aquí se encuentra el punto de partida para la transformación del "estado de derecho" en "estado judicial"(22).

La idea originaria de los movimientos sociales y del legislador de que ampliando la participación ciudadana "se ampliaba la democracia" y aumentaban la transparencia, eficiencia y compromiso en la resolución de los conflictos medioambientales se transforma, en la mayoría de los casos, en un instrumento formal para generar aceptación y pasividad, habiéndose convertido en un mero ritual sin implicaciones prácticas; en algunos casos degenerando incluso en una farsa (23).

3.2. Formas de evitar los "juegos de suma cero"

La superación del bloqueo de decisiones necesarias de política medioambiental exige de todos los participantes en un conflicto un cambio esencial en la valoración de las otras partes intervinientes. La continuidad de la política vigente -que culmina en una situación límite- conduce de manera indefectible a un juego de suma cero, en el cual una de las partes obtiene ventajas a costa de todos o incluso todas las partes pierden. La inflexibilidad produce, en resumidas cuentas, elevados costos. Estos no son sólo de carácter económico, sino que existen otros no monetarios pero no por eso de menor importancia: por ejemplo, la pérdida de confianza y credibilidad así como "*Burning-out-Symptome*" en todos los participantes. Su acumulación puede producir un mayor activismo en el próximo conflicto, escalando su intensidad. En realidad, no se trata de impedir los conflictos sino de adoptar una actitud diferente frente a su inevitabilidad, sin recurrir a formas autoritarias y antidemocráticas de solución, y fortaleciendo tendencias innovativas en este ámbito. En los Estados Unidos, por ejemplo, se practican desde mediados de los años setenta métodos complementarios de la práctica administrativa tradicional conocidos con el nombre de "*Alternative Dispute Resolution*"(24). Al margen de su nombre -otros autores lo llaman "*Consensual Approaches*", "*Conflict Resolution*", o "*Conflictmanagement*"- existe un consenso generalizado en torno al hecho de que el objetivo de esos procedimientos es mejorar los fundamentos para la toma de decisiones, mediante negociaciones que integran en lo posible los intereses de todos los afectados, que no demandan más que un tiempo prudencial y cuya ejecución legal puede llevarse adelante por la administración estatal competente.

3.3. Instrumentos alternativos para la resolución de los conflictos ambientales

La discusión teórica muestra, en general, una amplia coincidencia en cuanto a que la globalización de los mercados de producción, de mercancías y de dinero así como la crisis del Medio Ambiente imponen cambios no sólo en los instrumentos de intervención y regulación estatal sino también pasos tendientes a reformar los modos de producir y consumir. En lo referente a resolver las controversias y a tomar e implementar decisiones, las coincidencias se manifiestan alrededor de la necesidad de contar con actores medioambientales, sociales, políticos, económicos y gubernamentales que acepten como criterios de acción la comunicación, cooperación, interacción y consenso y estén dispuestos a usar de los mismos. Por supuesto que no puede hacerse caso omiso de que entre los participantes existen relaciones asimétricas de poder y de fuerza y diferentes grados de organización y capacidad de articulación de los intereses. Este aspecto obliga a recurrir a "armas" para generar un cierto equilibrio e igualdad entre los mismos, ya que la falta de poder de alguno de ellos disminuye drásticamente la factibilidad de que la decisión posible resuelva pacíficamente el conflicto (25).

Entre las formas alternativas de resolución de los conflictos figuran las *negociaciones* sin la participación de terceros; esta forma se plantea para los casos en los que los actores cuentan con un poder relativamente equilibrado y poseen un acceso similar a las fuentes de información.

Otras formas de *negociaciones* lo representan la intervención de *árbitros* y *administradores de procesos*. El árbitro está munido de competencias jurídicamente fundadas o acordadas que lo facultan para tomar decisiones de carácter vinculante para los partícipes en el conflicto. A diferencia de los procesos judiciales, no está estrictamente limitado y vinculado por disposiciones procesales, con lo cual se gana en agilidad. Asimismo, el ámbito de actuación de los árbitros se reduce a controversias donde los intervinientes constituyen un pequeño círculo y el contenido de la disputa no revela gran complejidad. Por esta misma razón, no es común apelar a árbitros para resolver los conflictos medioambientales.

Los *administradores de procesos*, por su parte, garantizan el marco organizativo y el desarrollo del proceso negociador. Por lo tanto ni intervienen en los contenidos de la controversia -por ejemplo formulando propuestas de solución- ni actúan de intermediarios entre las diversas partes. Su tarea se limita a invitar a los actores, a elaborar el orden del día y a garantizar durante el proceso la observancia de las reglas de juego limpio.

Diálogos políticos y *Diálogos sectoriales* pueden considerarse también como procedimientos alternativos de resolución de conflictos. Ambas formas tienen como objetivo alcanzar una regla o un convenio general para los integrantes de un sector específico así como garantizar su cumplimiento. Nuestra intención es

ocuparnos a continuación más detenidamente de una de esas formas de negociación y resolución de conflictos: de los *procesos de mediación*.

4. Procesos de Mediación

La mediación es un proceso de negociación voluntario y cooperativo, en el cual las partes involucradas intentan dirimir conjuntamente un conflicto para arribar a una decisión equitativa y estable. Su origen se remonta a modelos de regulación de conflictos en la esfera del derecho privado, habiendo ampliado de manera progresiva su ámbito de aplicación dado las experiencias positivas acumuladas; existen ejemplos de mediación en casos de separación matrimonial, de conflictos escolares entre maestros y alumnos, respecto al tratamiento de minorías étnicas o religiosas, conflictos en los lugares de trabajo, etc.

El primer ejemplo de un proceso de mediación medioambiental se remonta al año 1973. En efecto, en el Estado de Washington debía construirse un embalse en el río Snoqualmie a fin de evitar las inundaciones que se repetían anualmente en la primavera y destrozaban viviendas, negocios y producción agraria, causando inmensas pérdidas. Los planes de construcción fracasaron reiteradas veces a causa de la actividad de movimientos medioambientales que los cuestionaban por su alto impacto medioambiental. Las controversias se prolongaron en el tiempo hasta que las autoridades políticas resolvieron encomendarle a la "*Office of Enviromental Mediation*" de la Universidad de Washington la tarea de encontrarle una solución. Los intermediarios seleccionados, Cormick y Mc Carthy con una larga experiencia en arbitraje de conflictos laborales, llevaron a término el conflicto luego de un año de deliberaciones y negociaciones.

No obstante el hecho de que en los Estados Unidos sólo una pequeña proporción de los conflictos medioambientales se resuelven utilizando este método, diversos elementos abonan la tesis de que su significación irá en aumento. En efecto, en el año 1990 el Presidente de los EEUU promulgó las leyes sancionadas por el Congreso referidas a la resolución de los conflictos, conocidas con la denominación de "*Administrative Dispute Resolution Act*" y "*Negotiated Rulemaking Act*". La primera Ley dispone que más de 80 Oficinas Federales deben emplear a especialistas en *Administrative Dispute Resolution* (ARD) y aplicar las formas alternativas de regulación y resolución de conflictos en todos los casos posibles. La segunda Ley autoriza a las Oficinas Federales a aplicar la Mediación a nivel nacional. En muchos estados se ha promulgado una legislación semejante, razón por la cual es posible afirmar que las formas alternativas de solución a los conflictos han alcanzado en dicho país un elevado grado de apoyo y garantía jurídica e institucional. Al mismo tiempo, un número creciente de instituciones ofrecen servicios en Mediación y capacitan personal para desempeñar el rol de mediador (Universidades, Oficinas Federales,

Cuerpo de Ingenieros del Ejército). En síntesis, en los EEUU se ha avanzado hacia una institucionalización y profesionalización de la Mediación.

En la República Federal de Alemania, por su parte, existen aún pocos ejemplos; sin embargo, los requisitos jurídicos e institucionales para incrementar su utilización son también realmente favorables; por una parte la forma Mediación despierta un interés creciente desde el punto de vista científico; por otra, se encuentran en constante aumento los casos en que se prepara su aplicación o ya han comenzado. Es decir, tanto el interés científico como su aplicación se encuentran en una fase de auge (26).

4.1. Mediación: definición y tipos

"Sólo puede hablarse de Mediación en los casos en que una o varias personas neutrales son aceptadas por todos los participantes en el proceso, que organizan y desarrollan formas sistemáticas y continuas de comunicación y negociación entre los diferentes "partidos", garantizando el juego limpio en el desarrollo de ese proceso con el fin de alcanzar la regulación y solución de un conflicto conjuntamente por todos los "partidos" y que igualmente puede llevarse a la práctica por todos ellos"(27).

Esta definición tiene varias ventajas; por un lado, permite diferenciar la Mediación de otras formas alternativas de resolución de controversias. Así por ejemplo, en el caso de que una o varias personas actúen por encargo de un tercero para informarse sobre los intereses que representan las partes no se está en presencia de una mediación y, por lo tanto, de un mediador sino de un "administrador de procesos" o un "árbitro". Por otra parte, aquella definición deja relativamente claro que las personas que adopten el rol de mediador/a juegan un papel decisivo en la solución del conflicto. Precisamente alrededor de esta cuestión se discutió con intensidad al introducirse esta nueva forma de resolución de disputas medioambientales. Así por ejemplo, Cormick afirma que el/la mediador/a sólo puede actuar como moderador y administrador del proceso pero de ningún modo debe asumir responsabilidades en cuanto al contenido y a su solución. Las tareas de el/la mediador/a se limitan a cuestiones de procedimiento y al apoyo de los "partidos" para que éstos mismos encuentren la solución. Asimismo, para este autor, el acuerdo de los "partidos" es el criterio determinante para valorar el éxito o fracaso de la negociación. Por la misma causa, el /la Mediador/a no sólo no debe estar especialmente calificado sino que, por el contrario, una alta capacitación podría resultar contraproducente ya que le dejaría abierta la posibilidad de manipular. Más importante aún que lo relativo a la capacidad de los mediadores es que los sostenedores de este modelo *"consideran oportuno el inicio de las negociaciones en una fase relativamente avanzada del conflicto"* (28).

De esta afirmación pueden derivarse otros elementos característicos de la Mediación pasiva:

- han **fracasado** hasta el momento los esfuerzos tendentes a terminar con el conflicto,
- los **puntos en disputa** están ya definidos,
- los **intereses** de los "partidos" intervinientes son conocidos y,
- existe una cierta **urgencia** por resolver la cuestión.

En realidad, dichos requisitos ponen de manifiesto que el recurrir a un tercero implica, para los sostenedores de esta concepción, que se está en presencia de un método limitado a la resolución de conflictos y no de un nuevo instrumento de participación y decisión democrática de los ciudadanos/as en procesos de planificación. Más aún; se trataría de un "intento final" de regulación extrainstitucional de un conflicto. De ahí se desprende la idea de que su aplicación se restringen a casos de gran importancia ya que un uso frecuente le restaría credibilidad.

La concepción expuesta más arriba ha sido rápidamente superada. En efecto, el o la Mediador/a debe desempeñar un papel sumamente activo en el proceso de negociaciones, de modo que no se limita a cuestiones de procedimiento sino que interviene y opina en aspectos de contenido. Por ello, el Mediador/a debe reunir una serie de capacidades personales que configuran su competencia científica y social. Asimismo, resulta insuficiente el criterio de que el acuerdo de las partes significa el éxito de las negociaciones. Este parámetro no puede servir como criterio para dar por terminado un conflicto medioambiental. En efecto, puede ocurrir que los diversos "partidos" alcancen un acuerdo pero o bien a costa de la protección medioambiental o bien que se modifiquen por ejemplo los límites fijados -anulándolos o liberalizándolos-.

Precisamente para compensar este posible déficit, algunos académicos del "*Harvard Program on Negotiation*" han desarrollado una serie de requisitos que deben reunir las soluciones para ser aceptables desde el punto de vista medioambiental:

- Los resultados de las negociaciones deben ser **aceptados** y **compartidos** por todos los partidos,
- La solución alcanzada por la negociación debe ser **justa** para todos,
- El resultado debe conducir a una **optimización** en la realización de los intereses de todos los partidos,
- La decisión debe **contemplar** las resoluciones adoptadas en casos precedentes,
- El acuerdo debe lograrse con un **mínimo** de **gastos** de tiempo y dinero,
- Las negociaciones deben **mejorar** las **relaciones futuras** entre los "partidos" que intervienen en las negociaciones (29).

4.2. Fases procesales

En los diversos trabajos teóricos sobre este tema existe unanimidad en torno a las fases por las que atraviesa un proceso de Mediación. A continuación trataremos de sintetizarlas, apoyándonos en las publicaciones más importantes sobre el tema -Susskind y Cruishank, así como en los trabajos de Gaßner, Holznagel y Lahl (30). En general, el proceso de Mediación se integra o compone de cuatro fases sucesivas: **fase inicial, de preparación, de búsqueda de soluciones y de implementación**. Cada una de las mismas se compone, a su vez, de diversas etapas.

4.2.1 Fase inicial

Esta primera fase del proceso está orientada a convencer a los partícipes potenciales de las futuras negociaciones de la idea de Mediación. Es decir, tiende a persuadir a las instituciones, a los afectados, a los titulares de un proyecto -sea una empresa privada o la administración pública-, a los movimientos ambientalistas y sociales, etc., sobre la factibilidad de emprender un proceso mediador y las posibilidades de éxito que lo acompañan. En la República Federal de Alemania la iniciativa ha partido, hasta el momento, de los organismos comunales u oficinas de planificación estatal.

La posibilidad de que un proceso mediador sea desencadenado por otros actores depende con seguridad del aumento de casos en los que a través de la Mediación se hayan alcanzado resultados favorables, es decir se hayan resuelto conflictos e implementado sus decisiones. Esto traerá aparejado un retroceso de los escépticos y críticos, permitiendo al mismo tiempo una mayor difusión en su uso. Sólo entonces los movimientos sociales y ambientalistas, los industriales, políticos y funcionarios públicos considerarán a este instrumento como un camino practicable para dirimir conflictos, mejorar las bases para la toma de decisiones y ampliar la participación política de los afectados.

El convencimiento de los posibles "partidos" representados permite pasar al próximo paso dentro de esta etapa: **a la elección del o de la Mediador/a**. La selección de las personas encargadas de desempeñar tal función constituye un punto decisivo; el mediador o la mediadora es el administrador del proceso, moderador y comunicador entre las partes que contribuye a superar los inconvenientes que se van planteando en el transcurso del proceso negociador. De ahí que exista amplia coincidencia en que se trata de una tarea difícil y exigente. *"Los mediadores se mueven generalmente en campos cargados de tensión, caracterizados por situaciones poco claras, con relaciones tirantes entre los participantes y con expectativas contradictorias"* (31). De esta afirmación se deducen una serie de criterios importantes a tener en cuenta en

la selección del mediador/a, por ejemplo una estricta neutralidad, integridad personal e independencia en todos los aspectos, aptitudes y competencia científica y un cierto estatus social necesario para que sea aceptado por todos los partícipes. Asimismo, la o las personas a seleccionar deben reunir las aptitudes normales para todo proceso de negociación: experiencia y habilidad, credibilidad y paciencia. El elegido debe desarrollar una relación de confianza con todos los partícipes, requisito indispensable en la medida en que la tarea planteada consiste en organizar y estructurar su participación, la comunicación entre ellos, el acompañamiento en los contenidos y la superación de las controversias. No obstante, -y esto constituye el aspecto que convierte a esta tarea en algo sumamente complejo- el mediador carece de cualquier autoridad formalmente legitimada, lo que impide imponerles a las diferentes partes algún tipo de resolución. Entre tanto puede observarse un desarrollo tendente a que no actúen como mediadores figuras "prominentes", sino que cada vez más se vaya convirtiendo en un servicio de especialistas, ofrecido por firmas de consultoría y asesoramiento. En otros términos, la Mediación se ha transformado en un **servicio** con un **mercado** en expansión.

Después de haberse logrado una coincidencia acerca de la necesidad de las negociaciones y sobre la o las personas que intervendrán como mediadores, queda todavía pendiente la difícil cuestión de la **financiación**. Con relación a esto, debe tenerse en cuenta que a través del financiamiento no se ejerzan presiones sobre la actividad del mediador, la elección de los "partidos" intervinientes y la orientación del proceso de negociaciones. Por lo tanto, quizás sea conveniente que en un comienzo se constituya un fondo independiente administrado por diferentes instituciones para eludir los problemas ya mencionados. Cuando los procesos de Mediación pierdan su carácter excepcional, podrán ser financiados por la industria, por la administración pública o por las organizaciones medioambientales.

4.2.2. Fase preparatoria

En esta etapa del proceso se debe elaborar un análisis del conflicto para dilucidar sus orígenes, los puntos controvertidos y las diferentes posiciones asumidas por las partes. Esta es una de las tareas más importantes del mediador, quien tiene que formarse una idea del conflicto lo más completa y amplia posible; a este fin, puede recurrir a una serie de instrumentos auxiliares: artículos de periódicos, trabajos científicos, documentos y actas así como establecer contacto con todos los "partidos" y afectados. Un acabado análisis del problema le permitirá identificar los intereses más importantes e integrarlos en el proceso negociador. Esto constituye un requisito esencial para alcanzar una decisión consensual y para que la administración pública la implemente.

La Mediación conforma un procedimiento innovador que ofrece a un amplio círculo de afectados posibilidades de participar activamente en las decisiones

medioambientales. En algunos procesos de mediación son invitados todos los que tienen un interés; sin embargo, un número elevado de participantes puede hacer imposible la discusión y prolongar el proceso en detrimento de su agilidad, razón por la cual *"la espontaneidad debe ceder -obligadamente- a una organización estricta y en cierta medida centralizada de la discusión. De todos modos es imprescindible que desde el comienzo ningún grupo relevante sea excluido"*(32). Asimismo, es importante que, tanto el o la mediador/a como los participantes sean confirmados en la primera sesión constitutiva. En esa misma oportunidad, deben determinarse las reglas de juego de la negociación, las relaciones con los medios de prensa y difusión y el cronograma a cumplir.

Un aspecto especial lo constituye el desequilibrio de poder entre los diferentes intervinientes. Por regla general, los ciudadanos/as afectados y los representantes de las iniciativas medioambientales se encuentran en una posición de debilidad relativa en lo referente a los recursos financieros, acceso a la información y al asesoramiento jurídico. En muchos casos, la presión pública es elevada, sobre todo, cuando se confrontan los intereses medioambientales con los referidos a los puestos de trabajo. Estos aspectos deben ser atendidos y considerados por el/la mediador/a, quien debe encontrar formas aptas para disminuir los desequilibrios de poder y los recursos disponibles. Además, el/la mediador/a tiene que optimizar el tratamiento del conflicto facilitando la creación de condiciones generales que sirven de punto de partida para su solución: así asegura la igualdad de oportunidades y la igualdad respecto al acceso a las fuentes de información, genera un marco adecuado para superar los obstáculos para el asesoramiento y la participación de los representantes, toma en cuenta las dificultades para ciertos "partidos" de alcanzar un compromiso aceptable alrededor de ciertos temas y trata de que prevalezca la racionalidad en la actividad de todos los partícipes como factores determinantes para dirimir la controversia. Especialmente importante es que todos los intervinientes en la deliberación y discusión dispongan de una información semejante; ciertas informaciones -por ejemplo el secreto empresarial- debe ser respetado; sin embargo, la falta de unidad de criterios para el tratamiento de la información y su valoración implican -por regla general- el fracaso de todo el proceso. El verdadero proceso negociador no puede iniciarse hasta tanto no exista acuerdo respecto al punto de que con la información disponible es posible la discusión de todos los aspectos conflictivos.

4.2.3. Fase de búsqueda de soluciones

El proceso de negociaciones puede comenzar después de haberse cumplido los siguientes requisitos:

- Las **asimetrías de poder** se han reducido, es decir se ha establecido un cierto equilibrio de fuerzas entre todos los "partidos",

- Existen suficientes posibilidades para alcanzar un **compromiso**, es decir, se trata de una controversia en la cual la contradicción o el disenso no tiene un carácter de principios o donde sólo es posible el *si* o el *no* (por ejemplo en las cuestiones de la energía nuclear, o la tecnología genética),
- Los **afectados y los intereses correspondientes** se encuentran representados,
- Todos los "**partidos**" están interesados en que se tome una **decisión** orientada hacia la búsqueda del compromiso.

El proceso de negociaciones, partiendo del reconocimiento de los intereses, tiende a modificar las diversas posiciones; dicho de otro modo, el proceso de mediación tiene que asegurarle a los diferentes intereses validez, reconocimiento y protección. Con este objetivo, resulta conveniente trazar una diferenciación entre los **intereses** que se portan y las **posiciones** que se adoptan. *"La posición es lo que se quiere imponer en concreto. Los intereses son los objetivos que se persiguen y los fundamentos acerca de porque se aspira a algo"* (33). Así por ejemplo detrás de la posición de impedir la construcción de un camino, se encuentran distintos intereses: protegerse contra los ruidos molestos u otros impactos ambientales que dependen del crecimiento del tráfico.

El análisis del conflicto y la separación entre intereses y posición sirve para que cada uno pueda comprender la situación e intereses de los otros y sus posiciones respectivas. Precisamente las estrategias de resolución cooperativa de los conflictos utilizan las técnicas y principios de managements -es decir, teorías, procesos y habilidades- que permiten a pesar de las diferencias entre las partes arribar a una solución negociada de la controversia. Esta estrategia ayuda a las partes **a adoptar una actitud y un tratamiento productivo** tanto con respecto a las personas como con relación a los intereses afectados (34).

Por ende, resulta importante que durante el proceso de negociaciones los intereses de cada "partido" sean comprendidos y considerados por lo demás como legítimos; comprender los intereses de los otros, puede incluso, generar movimientos y cambios en las posiciones propias. El mediador deberá entonces comprobar cuáles son los límites existentes para modificar las posiciones de algunos participantes. En general, los representantes de los grupos ambientalistas y de movimientos sociales poseen menos márgenes de maniobra y mayores dificultades para renunciar a determinadas posiciones. Por el contrario, para organizaciones jerárquicamente estructuradas resulta más sencillo legitimar y hacer aceptable una decisión de compromiso entre sus miembros. Autores como Fietkau y Weidner -dos de los más destacados investigadores de estos temas en Alemania- insisten en que la falta de tacto para valorar estos márgenes de maniobra puede conducir no sólo al fracaso de un proceso mediador sino que se desprestige este instrumento (35).

El próximo paso lo constituye el intento de lograr un equilibrio entre los intereses contradictorios de todos los actores. Las negociaciones deben orientarse y dirigirse de modo tal que se genere una situación "**win-win**" en la cual cada uno de los representantes mejore su propia situación y, por lo tanto, la solución sea aceptable para todos. Cada participante debe obtener un cierto éxito; cada uno debe abandonar la negociación como "*winner*". A tal fin conviene desarrollar y plantear una serie de opciones favorables y que contemplen los intereses de todos. Esto resulta solamente posible cuando la solución negociada supera el modelo del "**esto o aquello**" caracterizada como situación de "**suma cero**".

4.2.4. Fase de implementación

El éxito de las negociaciones abre la fase de aplicación práctica de los compromisos alcanzados. Los participantes deben estar convencidos acerca de que los resultados obtenidos serán respetados por todos los "partidos" -sean instituciones, movimientos sociales o empresas,-. De lo contrario ¿quién estará dispuesto a invertir trabajo, tiempo y dinero sin la seguridad de que las obligaciones asumidas serán respetadas? Por ello, la solución alcanzada adquiere recién consistencia cuando los "partidos" manifiestan expresamente su apoyo activo y "*quedan vinculados jurídicamente a los resultados obtenidos. Asimismo, resulta conveniente la conclusión de acuerdos contractuales parciales entre el titular de un proyecto y los grupos afectados*" (36). Sin embargo, los acuerdos logrados sólo pueden aplicarse en tanto no reemplacen las decisiones administrativas sino que las complementen. La administración pública conserva siempre la opción de aceptar la resolución alcanzada o bien de rechazarla. Sin embargo, ésta estaría realmente mal asesorada si no adoptara como suya una decisión que no contraría el orden jurídico y cuenta con el consentimiento de los actores decisivos. Por el otro, siempre es posible incorporar mecanismos adicionales de contralor.

4.2.5. Posibles acuerdos en un proceso de Mediación

A pesar de que los acuerdos logrados sólo son admisibles si no contradicen las bases del sistema jurídico y político, sus ventajas radican precisamente en la amplitud de los resultados posibles. En general, los conflictos terminan con un "paquete de medidas" que concretizan la "*win-win*" solución, siendo el espectro realmente variado ya que abarca tanto la dimensión deseada del proyecto a ejecutar como acuerdos adicionales referidos a **medidas de protección, compensación e indemnización**. Así, por ejemplo, es posible obtener como resultado una reducción de las dimensiones de un proyecto lo que limita los impactos sobre la naturaleza y las cargas y contratiempos sobre los afectados. Igualmente, puede acordarse que la instalación a erigirse adquiera un carácter regional y no sólo local o, incluso, puede que el proyecto en cuestión sea

abandonado definitivamente. Asimismo, es posible que el titular de un proyecto se comprometa a tomar medidas que superan las exigencias impuestas por la legislación vigente, por ejemplo:

- una **reducción** de las emisiones superior a los valores máximos admitidos
- medidas de protección** que superan las exigencias impuestas por el estado de la técnica
- el **compromiso** de efectuar mejoras adicionales después de cierto tiempo
- publicación** periódica de datos.

Además, resultan posibles medidas compensatorias como por ejemplo la construcción de instalaciones para la depuración de aguas residuales, medidas contra los ruidos molestos, análisis médicos periódicos de la población aledaña, etc. Finalmente son también factibles acuerdos de indemnización especiales destinados a establecer una cierta compensación por las molestias y/o daños eventuales: por ejemplo la construcción de un jardín de infantes o de un club para la zona afectada. Los límites dependen de los costos financieros que conllevan, siendo posible fijar una serie de criterios generales que establecen el marco dentro del cual las medidas pueden ser aceptadas:

- por su intermedio no se **liberalizan** los límites máximos fijados para ninguna emisión y,
- los compromisos adicionales **reducen** el impacto ambiental.

5. Un ejemplo de Mediación

El proceso de Mediación que comentaremos a continuación se efectuó bajo circunstancias especiales; lo que no significa, sin embargo, que carezca de representatividad. Tuvo lugar en **Kreiss Neuss** (pequeña localidad alemana) y fue parte de una investigación del *Wissenschaftszentrum Berlin* (Centro de Investigación Científica de Berlin) sobre Mediación en temas medioambientales, apoyada por el Ministerio Federal Alemán de Ciencia y Tecnología. Lo específico en este caso está dado por el hecho de que el equipo investigador acompañó el proceso de modo directo e inmediato, vinculando a las tareas de investigación y evaluación con la participación práctica. Por otro lado, Kreiss Neuss representa un ejemplo típico puesto que la controversia a dirimir se basaba en cuestiones de economía de los deshechos. Además, fue el primer proceso mediador concluido con éxito en Alemania.

El punto desencadenante del conflicto lo constituyó el concepto de las autoridades locales sobre cómo tratar los deshechos, reducir su producción y reciclarlos; el resto de los deshechos debía ser quemado y/o depuesto. Este concepto suscitó la crítica de los movimientos ecologistas y sociales como

también del Partido Verde representado en el consejo comunal. Los ejes de la controversia fueron los siguientes:

- la necesidad de **agotar** todas las posibilidades para evitar desechos industriales y familiares,
- incrementar** la cuota de reciclado de desechos de la producción y el comercio,
- el **uso** de todos los procesos para separar, clasificar y reciclar los diversos tipos de desechos,
- incrementar** la capacidad de reciclaje ecológico,
- analizar** en detalle las repercusiones de la quema de desechos y,
- buscar** zonas apropiadas para construir depósitos (37).

Luego de largas discusiones y conflictos donde los criterios y puntos de vista de las diferentes partes interesadas no experimentaban modificación alguna, se aceptó la idea del Centro mediador -Wissenschaftszentrum- de superar el estado de inmovilidad recurriendo a un proceso mediador. Como objetivo, las partes interesadas acordaron que los cambios a introducirse en el concepto de las autoridades comunales debían ser *"aceptados por la población, que las modificaciones deben beneficiar a la sociedad y a la naturaleza y, que en caso de necesidad, era necesario fijar criterios compensatorios"* (38).

Las instituciones políticas comunales, los representantes electos, la administración pública, los delegados de los movimientos sociales y ambientalistas y los representantes de la industria y el comercio se comprometieron a respetar los acuerdos que se alcanzaran en el proceso de mediación. Durante el mismo, se discutieron de manera exhaustiva una serie de cuestiones controvertidas, acudiéndose al dictamen de organismos científicos para fundamentar los diferentes puntos de vista, desarrollándose conceptos alternativos a los oficiales para la economía de los desechos. Muchos aspectos fueron objeto de revisión, se propusieron nuevas medidas para evitar y valorizar los desechos producidos y se mostraron los potenciales desaprovechados por la industria para evitar su producción. Otros aspectos positivos derivados del proceso mediador que pueden mencionarse son los siguientes:

- La base de **informaciones** se amplió para todos,
- Las actividades de la administración pública se hicieron más **transparentes**,
- Se elaboraron y discutieron **dictámenes de especialistas** elegidos de común acuerdo,
- Muchas de las **decisiones** se alcanzaron por consenso,
- El problema más controvertido -la quema de desechos- no se **resolvió por consenso**; los representantes del Partido Verde y de los movimientos ambientalistas tuvieron que aceptar la decisión de la mayoría de continuar con la quema.

La participación en el proceso mediador está también ligada a una serie de desventajas, por ejemplo, implica inversión de tiempo libre, renuncia parcial al uso de instrumentos políticos tradicionales -demostraciones y movilizaciones políticas- y, para la administración pública, la imposibilidad de decidir de modo autónomo. El proceso mediador también puso de manifiesto que el interés de los participantes era sumamente variado, abarcando desde el intento de obtener una solución con un menor impacto ambiental hasta el deseo de perfilarse para la propia carrera política.

6. Conclusiones

Este trabajo ha intentado demostrar la necesidad de reflexionar en torno a nuevas formas y propuestas de resolución de los conflictos y de aplicación de los acuerdos alcanzados en las negociaciones medioambientales. Igualmente, se ha tratado de mostrar que las actividades de los diferentes actores sociales, políticos y ambientalistas, sus intereses, deseos y temores son cada vez menos tenidos en cuenta por las instituciones políticas, impotentes muchas veces para tomar y aplicar decisiones generales y consensuales. Al sistema político con sus reglas de juego -el principio de la mayoría, la competencia entre los partidos políticos, los instrumentos reguladores (poder, derecho y dinero)- le resulta cada vez más difícil adoptar medidas de política ambiental, que sin embargo, son impostergables. Así asistimos a un proceso en el cual cuestiones eminentemente políticas se derivan al ámbito judicial con la consecuencia necesaria de que las medidas y su implementación se diluyen en el tiempo. Al final del proceso judicial existe un sentimiento general de injusticia -en los perdedores- y dificultades adicionales de aplicación para la administración pública. En los casos en los cuales el Estado impone medidas en base al ejercicio irrestricto del poder, contribuye a aumentar la pérdida de su legitimidad política, socavando la confianza en la capacidad de los órganos estatales para intervenir en beneficio de intereses colectivos.

Atendiendo a la gravedad de los problemas ambientales, a la presión económico-política de los grupos económicos y al generalizado malestar en los movimientos sociales y ambientalistas, no es sorprendente que se llegue a situaciones de bloqueo de las decisiones, o bien, que las mismas se posterguen indefinidamente. Por supuesto, muchos sostienen que el responsable principal del bloqueo decisonal reside en la "debilidad" del Estado y que la solución radica en un "Estado fuerte". En contraposición están los que valoran la innovación y la ampliación de los derechos de los ciudadano/as como camino idóneo para la toma y puesta en marcha de las decisiones.

Frente a una situación como la descrita, los procesos de Mediación representan un instrumento político apto para complementar las reglas de juego existentes,

facilitar la adopción y aplicación de decisiones basadas en el consenso y, reforzar la legitimidad política del sistema democrático.

En mi opinión, la forma Mediación favorece:

- El reconocimiento, a tiempo, de todos **los intereses directamente afectados** facilita alcanzar una solución más compatible con los **intereses medioambientales**. La evaluación ecológica del proyecto contribuye a una visión más global a partir del análisis de todas sus repercusiones.

- La incorporación de temas y aspectos que, por regla general, no son tenidos en cuenta amplía el marco referencial dentro del cual se adopta la decisión. De esta manera las medidas tomadas no sólo son más **racionales** desde una **perspectiva ecológica** sino también **más democráticas**. La búsqueda de soluciones y la reflexión conjunta sobre los problemas genera un ambiente de **solidaridad y mutuo respeto**. Los procesos de Mediación producen una ampliación de la participación política y la recuperación de la participación del ciudadano/a en las cuestiones generales y públicas.

- Los procesos de Mediación son **innovaciones sociales** que se adecuan al cambio de los valores vigentes en las sociedades industriales. Contribuyen también a generar un marco que garantiza una **mayor racionalidad** en la búsqueda de decisiones. La participación de los diferentes intereses y afectados permite disminuir los déficits en la aplicación de la medida adoptada.

- Los procesos de Mediación permiten una extensión de la **esfera pública** y más **"Glasnot"** en el proceso de toma de decisiones. La más amplia información acerca de decisiones en torno a proyectos de trascendencia impide que la necesaria **cooperación** entre la administración y el titular del proyecto sea reemplazada por la **"colaboración"**. Una política informativa abierta y de libre acceso a los datos genera una aceptación del proyecto por convencimiento y/o necesidad y no por imposibilidad de disentir u oponerse a aquélla.

- La transparencia respecto del proceso de toma de decisiones convierte a la Mediación en un **instrumento político contra la corrupción** en la administración pública y en el ámbito privado.

- Los procesos de Mediación sirven también para aumentar la **eficiencia pública y privada** - de la administración estatal y de muchos empresarios- y disminuir los problemas de **implementación y control** sobre las decisiones adoptadas.

- La Mediación puede también reducir los **costos** y abreviar los **plazos** para la toma de decisiones, evitando largos procesos judiciales.

Por cierto, son muchas las expectativas que despierta este instrumento político. Pero como todo instrumento no puede generar ningún milagro ni tampoco modificar en profundidad la realidad política y social. Puede sí -aquí radica su valor- mejorar los fundamentos para la toma de decisiones y contribuir a disminuir los impactos ambientales perjudiciales en un marco más democrático.

NOTAS

1. Luhmann, N., *Ökologische Kommunikation*, Opladen, 1990
2. Jänicke, M., Staatsversagen. *Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*, München, 1986
3. Hoffmann-Riem, W., "Interessenausgleich durch Verhandlungslösungen", en: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 1990, Nr.1, Berlin, p. 20.
4. Leggewie, C., "Ein Reformprojekt für die Zukunft", in: *Die Tageszeitung*, 31.12.1993.
5. Hansmeyer, K./Schneider, H., *Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten*, Göttingen, 1992, p. 54-55.
6. Von Weizsäcker, Ernst U., *Erdpolitik*, Darmstadt, 1994, p. 141-156.
7. Altvater, E. "Die Ökologie der neuen Weltordnung", en *Umwelt Global*, Berlin, p. 175.
8. La idea fundamental de la reforma ecológica del sistema impositivo consiste en gravar la producción y los productos con alto consumo medioambiental y/o con un elevado impacto ambiental al mismo tiempo que se disminuyen los costos laborales (no el salario). En este sentido, el impuesto a la energía adopta un carácter estratégico ya que por su intermedio se influye positivamente, desde un punto de vista ecológico, no sólo el consumo energético sino también toda la estructura económica. Asimismo resulta importante destacar que la reforma ecológica del sistema impositivo debe ser neutral en lo que se refiere a la presión impositiva global. Para más detalles sobre este tema, véase: Bach, S et al., *Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Gutachten im Auftrag von Greenpeace e.V.*, erstellt vom Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 1994.
9. Schmidt, M., *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1992, p. 163.

10. Jänicke, M., "Das Ende der Bequemlichkeit", en: *Politische Ökologie*, Nr. 31, München, 1993, p. 16. Esta y todas las traducciones estuvieron a cargo del autor.

11. Jänicke, M., op.cit., p. 17

12. Jänicke, M., op. cit., p. 18. El ejemplo japonés muestra los límites de las mejoras técnicas que no van acompañadas de un cambio estructural ecológico ya que luego de cierto límite -alcanzado rápidamente por efecto de los cambios técnicos- comienzan a crecer nuevamente los daños medioambientales. Este y otros aspectos relativos a los límites de las políticas medioambientales tradicionales son desarrollados por Jänicke en: Jänicke, M., "Ökologische Modernisierung, Optionen und Restriktionen präventiver Umweltpolitik", en: Simonis, U.(Editor) *Präventive Umweltpolitik*, Frankfurt/Main, 1991, p. 15-28.

13. Sharpf, F., "Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat", en: Czada, R./Schmidt,M.(Editores) *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Festschrift für Gerhard Lehmbuch*, Opladen, 1993, p. 29.

14. Hirsch, J., *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin, 1995, p. 171.

15. Véase: Alvater, E., "Operationsfeld Weltmarkt oder: Die Transformation des souveränen Nationalstaats in den nationalen Wettbewerbsstaat", en: *PROKLA*, Nr.97 Berlin-Münster, p. 517-547.

16. Grande, E., "Die neue Architektur des Staates", en: *Verhandlungsdemokratie*. p. 52.

17. Sharpf, F., "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts", en: Kohler-Koch, B. (Editora) *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen, 1992, p. 93-115.

18. Zilleßen,H./Barbian,T., "Einleitung" en: Zilleßen,H./Dienel,P./Strunelt,W. (Editores) *Modernisierung der Demokratie*, Opladen, 1993, p. 17.

19. Barbian, T., "Vom Konflikt zum Konsens", en: *Politische Ökologie*, Nr. 31, München, 1993, p.97.

20. Zilleßen, H., "Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik", en *op.cit.* p. 29.

21. Gaßner/Holznagel/Lahl, *Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten*, Bonn, 1992, p. 28.

22. Barbian, T., "Vom Konflikt zum Konsens" en: *op.cit.* p. 97.

23. Hoffmann-Riem,W., "Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung: Eine vergleichende Einführung", en: *Negotiation and Mediation Procedures*, International Workshop, Evangelische Akademie Loccum, Loccum, 1990, p. 24.
24. Zilleßen,H./Barbian,T., "Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 39-40, Bonn, 1992, p. 15.
25. Scharpf, F., "Politische Steuerung und politische Institutionen", en: *Politische Vierteljahresschrift*, Nr 11/89, Opladen, p. 10-22.
26. Gans, B., "Hoffnungsschimmer", en: *Politische Ökologie*, Nr. 37, München, 1994, p. 24-25.
27. Fietkau,H./Weidner,H., "Mediationsverfahren Kreis Neuss", en: Claus,F/Wiedemann,P., (editores) *Umweltkonflikte, Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*, Taunusstein, 1994, p. 117
28. Holznagel, B., *Konfliktlösung durch Verhandlungen*, Baden-Baden, 1990, p. 112.
29. Véase: Fisher, R., *Jenseits von Machiavelli. Kleines Handbuch der Konfliktlösung*. Frankfurt/Main, 1995, p. 15-27.
30. Véase: Gaßner/Holznagel/Lahl, *op. cit.* p. 34.
31. Pfingsten, K., "Rollenkonflikte und-dilemmata von Mediatoren" en: *Problemlösung und Konfliktregulierung im Umweltbereich durch Verhandlungs- und Vermittlungsverfahren*, Workshop 22-24 Mai 1992, Evangelische Akademie Loccum, Loccum, 1993, páginas sin numerar.
32. Fietkau, H/Weidner,H. *op. cit.*, p. 108.
33. Hoffmann-Riem, W., "Interessenausgleich". *op.cit.* p. 31.
34. Zilleßen,H./Barbian,T., "Neue Formen", *op.cit.*, p. 18.
35. Fietkau, H/Weidner, H., "Mediationsverfahren". *op.cit.*, p. 111.
36. Gaßner,/Holznagel,/Lahl, " Mediation". *op. cit.*, p.55.
37. Fietkau,H/Weidner,H., "Mediationsverharen" .*op.cit.*, p.99.
38. Fietkau,H/Weidner,H., "Mediationsverfahren".*op.cit.*, p. 101.

