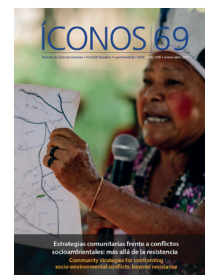



# ¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros, Costa Rica

*Water for whom? Community mobilization and negotiation during socio- environmental conflict in Parque Los Chorros, Costa Rica*



 Lcda. María Stephanie Valenciano-Hernández. Estudiante de la Maestría en Población y Desarrollo, FLACSO México. (valencianohdzm@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-6402-6961>)

Recibido: 15/05/2020 • Revisado: 22/07/2020  
Aceptado: 12/10/2020 • Publicado: 01/01/2021

## Resumen

El crecimiento urbano no planificado en Costa Rica ha originado una ampliación desmedida del anillo urbano. Como consecuencia existe un caos del que se responsabiliza al sector inmobiliario, que por favorecer sus intereses ha creado nuevos proyectos de vivienda sin una planificación previa de los servicios esenciales. Tal es el caso del cantón de Atenas, en la provincia de Alajuela, que con el aumento de población quedó desabastecido de agua. Para solucionar el problema, el Estado ejecutó un proyecto que implicaba trasladar este recurso desde las fuentes de una comunidad vecina, lo cual provocó una disputa entre los actores institucionales y las comunidades de Atenas y Tacaes por las fuentes de agua. En el artículo se analiza tanto el conflicto socioambiental como la búsqueda de una resolución negociada por parte del Estado. Para esto se emplea un diseño de investigación cualitativo a través de entrevistas semiestructuradas a actores de la comunidad de Tacaes y a actores institucionales; asimismo se realiza una revisión bibliográfica de actas institucionales y de publicaciones en medios de comunicación locales y nacionales. Finalmente, tras examinar el conflicto y las negociaciones se concluye, por un lado, que durante este proceso se reproducen las distintas asimetrías de poder entre actores, y, por otro, que el argumento de fomentar la participación solo se utiliza cuando los conflictos han escalado.

*Descriptores:* agua; crecimiento urbano; conflicto socioambiental; Costa Rica; negociación; participación comunitaria.

## Abstract

Unplanned urban growth in Costa Rica has resulted in a disproportionate expansion of existing cities. A chaotic situation has resulted from this and the real estate industry is often blamed. In its shortsighted search for easy profits, this sector of the economy is accused of developing new housing projects without previous adequate planning of basic service provision. This has been happening in Atenas County in Alajuela province. Here the growing population has been denied an adequate access to water. In an attempt to solve this problem, the administration implemented a project to provide water to be taken from sources in a nearby community. This triggered a dispute over the control of the water sources, which confronted Government institutions and the Atenas and Tacaes communities. This article focuses both in the dispute itself and in Government-led attempts to find a negotiated solution to the conflict. A qualitative research design is used, including semi-structured interviews with both local Tacaes community and institutional actors. Documentary research into official records and into local and international media reports is also performed. In the end, the article reaches the conclusion that throughout the conflict, power asymmetries between the different actors were reproduced. The research also allowed to highlight the fact that community and social participation in decision-making is only promoted once conflicts seriously escalate.

*Keywords:* water; urban growth; socio-environmental conflict; Costa Rica; negotiation; community participation.

## 1. Introducción

Costa Rica ha experimentado una transformación profunda de su sociedad, en buena medida, producto del cambio en el estilo de desarrollo (Ramírez 2008). Un rasgo de este viraje ha sido la urbanización acelerada, la cual ha propiciado una constante ampliación de la zona urbana en el centro del país mediante proyectos inmobiliarios que no se han podido regular con un anillo de contención (Brenes 2016). Ello ha provocado una construcción desmedida en las periferias del Gran Área Metropolitana (GAM) y la urgencia de revisar dicho anillo, reestructurar sus límites y también establecer otros en las zonas fuera de la GAM (Bosque 2016; Núñez 2017).

El crecimiento urbano desmedido ha generado un caos que se le achaca al sector inmobiliario: ante la falta de controles, los inversionistas de dicho sector han desarrollado sus proyectos en cualquier lugar, sin planes reguladores ni de ordenamiento territorial que definan las reglas urbanísticas a seguir (Brenes 2016). Entre las consecuencias que ha generado esta situación sobresale el crecimiento desordenado con implicaciones ambientales y sociales, lo cual incide en el costo de llevar el agua, mantener los acueductos, entre otros servicios (Núñez 2017), frente a un escenario que demanda cada vez una mayor cantidad de agua para el abastecimiento de nuevas viviendas y proyectos; y con ello estallan nuevos conflictos.<sup>1</sup>

Esta realidad también se ha desplegado a lo largo de la región latinoamericana, caracterizada por un intenso crecimiento demográfico y traducida en las rápidas multiplicaciones de la población urbana y de los espacios habitados; así incrementa el número de ciudades mientras que las metrópolis se inflan desmesuradamente, a tal punto que forman verdaderas regiones urbanas (Collin 1992, 27). Debido a que este proceso no ocurrió paralelo a los proyectos de desarrollo, implicó la acumulación de déficits en infraestructura, recursos y regulaciones, lo cual ha provocado que la urbanización y el funcionamiento de las ciudades latinoamericanas estén marcados por la pobreza, la precariedad, la informalidad y el desorden (da Cunha y Rodríguez 2009, 28).

Esto a su vez vino acompañado de disputas entre actores institucionales y no institucionales por el acceso a recursos, sobre todo, aquellos necesarios para el desarrollo de las actividades cotidianas y productivas, como el agua. La exacerbación de los conflictos por el acceso a este recurso, como bien indica Castro (2017, 27), se relaciona con la introducción de actividades que requieren un gran consumo del líquido, de modo que surge una mayor demanda del recurso y se desencadena una competencia creciente por fuentes hídricas escasas; tal ha sido el caso de México, por ejemplo.

<sup>1</sup> De ahí la relevancia en el estudio de este tipo de conflictos socioambientales, que se refleja en los trabajos desarrollados por Silva (2016), Montero (2016), Montagnini (2018), Chaves (2016), Ramírez (2008), y Alpizar (2013, 2019).

Ahora, volviendo al caso de Costa Rica, una de las zonas fuera de la GAM donde parece necesario establecer los anillos que menciona Núñez (2017) es precisamente el cantón Atenas, ubicado en Alajuela, una de las provincias donde se evidencia un mayor crecimiento en el número de obras en el país (INEC 2020). Atenas es el quinto cantón de la provincia de Alajuela, se compone de ocho distritos, tiene una población total de 25 460 habitantes y el abastecimiento del servicio hídrico es brindado por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).<sup>2</sup> Este cantón atravesó importantes dificultades para tener un acceso permanente al agua en sus comunidades. Así en 2014, un 60 % de sus habitantes sufría de racionamientos diarios de agua (Fornaguera 2014).

Como respuesta institucional ante la escasez del recurso en este cantón, el AyA inició en diciembre de 2012 un proyecto para aumentar el caudal de agua de la captación en el cantón vecino, Grecia, y así trasladar el agua hacia Atenas y solucionar el desabastecimiento. El costo proyectado fue de 2800 millones de colones, financiados por un empréstito del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El proyecto constaba de dos etapas oficiales, a saber: un tanque de almacenamiento de 2500 m<sup>3</sup> y el adherimiento a la captación que ya existía en el sistema del distrito de Tacaes, perteneciente al cantón de Grecia.

Un mes después, sin embargo, inició un conflicto, que se prolongó durante aproximadamente siete años, entre el Estado y las comunidades de Atenas y Tacaes por el uso de las fuentes de agua ubicadas en el Parque Recreativo Municipal Los Chorros en Tacaes. Durante el conflicto se articularon importantes repertorios de acción colectiva y respuestas institucionales que fueron encauzadas hacia la apertura de procesos de diálogo y negociación con las comunidades; no obstante, dichos procesos no propiciaron una salida oportuna y rápida al conflicto.

En este artículo<sup>3</sup> se analiza el conflicto socioambiental por las fuentes de agua del Parque Recreativo Municipal Los Chorros, a partir de la respuesta institucional dirigida al establecimiento de procesos de negociación entre el Estado y la comunidad de Tacaes, principalmente. Para esto se caracterizan los actores presentes en las distintas negociaciones entre las partes, las estrategias empleadas en cada caso, y finalmente, la pertinencia o no de este tipo de respuestas institucionales para el procesamiento de demandas políticas ante un conflicto por el uso y gestión de un recurso natural de vital importancia: el agua.

Se emplea un diseño de investigación cualitativo con el cual se reconstruye el conflicto a través de tres etapas de análisis de las demandas políticas: construcción/destrucción, articulación/desarticulación y procesamiento institucional. Para ello se utilizó, como técnicas de recolección de información, la aplicación de entrevistas

2 Institución autónoma del Estado de Costa Rica a cargo de dirigir y vigilar todo lo concerniente a los servicios de agua potable, recolección y evacuación de aguas residuales.

3 Este trabajo se enmarca en una línea de investigación, que ha venido consolidándose en Costa Rica durante los últimos 15 años. Para una visión panorámica del estado del arte, véase *Agua y poder en Costa Rica*, de Alpízar (2019).

semiestructuradas a actores de la comunidad de Tacares y actores institucionales, la revisión bibliográfica de actas institucionales y de publicaciones en medios de comunicación local y nacional.

## 2. Apuntes teóricos para el análisis del conflicto y el proceso de negociación

La conflictividad está siempre presente en el estudio de lo político. Para Mouffe (2007) las cosas propiamente políticas siempre implican decisiones que requieren optar entre alternativas en conflicto. Lo político precisa, por lo tanto, dinámicas con una naturaleza antagónica que distan de las propuestas liberales que conciben la capacidad de generar escenarios armoniosos y no conflictivos frente a realidades pluralistas de valores y perspectivas. Sobre la base de estas premisas, la autora considera imperioso reconocer que lo político en su dimensión antagónica revela el límite mismo de todo consenso racional y el fracaso del propósito liberal de aniquilarlo (Mouffe 2007, 17-19).

Esto evidencia la importancia que tiene la conflictividad en el estudio y la configuración de lo político a partir de intereses, valores y perspectivas que van a oponerse constantemente, pero que, sin embargo, conforman la propia pluralidad dentro de una democracia que sería ilógico comprenderla como una masa de consensos en un orden hegemónico que no puede ser desafiado. Así, “el conflicto debe de ser aceptado como legítimo y debe adoptar una forma que no destruya la asociación política” (Mouffe 2007, 26).

El conflicto social puede ser definido como una divergencia o incompatibilidad entre dos o más objetivos o intereses en pugna dentro de un sistema (Grasa 1994). Estos objetivos, de acuerdo con Pérez-Rincón (2014, 77), “pueden ser materiales, tangibles (es decir, intereses y necesidades) o intangibles (sentimientos, valores, pautas culturales)”. De esta manera, Pérez-Rincón (2014, 77) determina que el conflicto no surge de manera automática ante cierto tipo de problemas o necesidades que padecen las colectividades, sino que se trata de un constructo social que requiere ciertas condiciones también sociales, procesos cognitivos diferenciados y redes sociales necesarias para hacer de la protesta una circunstancia social y no individual y aislada, reactiva o espontánea.

El conflicto socioambiental es aquel ligado al acceso y control de los bienes naturales y el territorio, que suponen, por parte de los actores enfrentados, intereses y valores divergentes en torno a ellos, en un contexto de gran asimetría de poder. Asimismo, estos expresan diferentes concepciones sobre el territorio, la naturaleza y el ambiente, mientras establecen una disputa acerca de lo que se entiende por desarrollo y, de manera más general, por democracia (Svampa 2013, 40). En estos se enmarcan

¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros

los conflictos por agua, que pueden ser definidos como aquellos que se originan por la distribución desigual, y por la discriminación en los derechos a la autogestión y representación democrática donde se toman las decisiones y se hacen las reglas del agua (Pérez-Rincón 2014, 77). Estos conflictos, de acuerdo con Castro (2017, 31), se presentan en una amplia gama de formas: van desde demandas pacíficas dirigidas a las autoridades a fin de obtener acceso a agua potable, hasta acciones violentas que involucran la destrucción de infraestructura para el suministro de agua, y confrontaciones armadas entre las fuerzas de seguridad y miembros de la población.

Para el análisis de la interacción que hay entre la estructura política del Estado, a través de dichas instituciones, y la sociedad en los ciclos de conflictividad, se parte del Modelo de la Espiral del Poder y el Ciclo de las Demandas Políticas (MEPCDP) propuesto por Alpízar (2013), quien presenta cuatro fases específicas; en este artículo se toma en cuenta las primeras tres. La primera fase es el proceso de construcción o destrucción de las demandas políticas, y requiere estudiar la forma en que los intereses y las preferencias se convierten en demandas políticas. La segunda fase consiste en la articulación y desarticulación de las demandas de los actores políticos, y ocurre una vez que dichos actores colocan sus demandas en un espacio público, la articulación de las demandas no solo depende de los actores en sí mismos, sino de las complejas interrelaciones que ocurren entre los distintos actores, medios de comunicación, partidos políticos y las instituciones públicas (Alpízar 2013, 33-37).

La tercera fase, la de mayor importancia para el análisis de la negociación, se trata del procesamiento institucional de las demandas, en la cual se hace énfasis en todas aquellas acciones u omisiones de las autoridades gubernamentales en relación con las demandas planteadas por los actores. Desde una perspectiva estratégica relacional, se entiende que los actores escogen determinados temas y acciones de forma selectiva y justamente en relación con los otros actores y las instituciones, y que el entramado institucional también obedece a una lógica selectiva, estratégica y relacional (Alpízar 2013, 41).

### *Resolución negociada del conflicto socioambiental*

La negociación como práctica, siguiendo la amplia definición de Hernández (2008, 88), puede ser entendida como “una variedad de transacciones cuyas condiciones para el intercambio no son fijas, sino [que] evolucionan a medida que dos o más personas tratan de llegar a un acuerdo satisfactorio”. Estos procesos, precisamente, han sido promovidos en América Latina en un contexto en que avanzan conflictos vinculados a la explotación del medio ambiente y los bienes naturales comunes. Como consecuencia de ello, en numerosos países de la región se han creado proyectos dirigidos hacia la disseminación de tecnologías de resolución de conflictos ambientales, según los cuales los procesos de paz y armonía deben provenir de la despolitización

de litigios a través de tácticas de negociación directa, capaces de proveer dividendos mutuos (Acselrad, Das Neves y Muñoz 2010, 28-29).

Ahora bien, partiendo de Faure y Lasen (1992, 234-235), existen cinco elementos a tener en cuenta en un proceso de negociación. En primer lugar, los actores, quienes son los protagonistas de la interacción, y pueden ser grupos, organizaciones o naciones, no necesariamente todos presentes en la mesa de negociación. En segundo lugar, la estructura, el sistema de fuerzas que influyen en el curso de la acción; por ejemplo, el número de partes, el poder de cada una de ellas, observadores, el número de puntos negociables y la relación entre esos elementos. En tercer lugar, las estrategias, que consisten en la orientación que le dan los negociadores a su acción con el fin de alcanzar sus objetivos, y que pueden ser cooperativas, competitivas o punitivas.

En cuarto lugar, Faure y Lasen (1992, 235) incluyen el proceso, entendido como la dinámica misma de la acción y no como los actores. Por último, señalan los resultados, que se consideran los fines alcanzados, pueden concernir al objeto mismo de la negociación, pero pueden igualmente referirse a la índole de la relación. Asimismo, estos dependen en gran medida de cómo haya sido la dinámica del proceso.

Según Acselrad, Das Neves y Muñoz (2010), el repertorio de procedimientos para la resolución negociada de conflictos es relativamente diverso, y siguiendo al Departamento de Desarrollo Sostenible de la FAO, consideran que los principales instrumentos son la negociación directa, la conciliación, la facilitación, la mediación y el arbitraje. Si bien no existe un consenso en cuanto a tipología y definiciones, se presenta en el cuadro 1 una caracterización útil para el presente análisis.

**Cuadro 1. Modalidades de resolución negociada en conflictos socioambientales**

Proceso	Caracterización
Negociación directa	Las partes en disputa se encuentran en disposición de llegar a una resolución mutuamente aceptable. Cada parte representa sus propios intereses.
Conciliación	Un ente ajeno al conflicto se une a las partes en disputa para discutir entre sí. Al contrario de la mediación, en la conciliación, este ente ajeno apenas se involucra en el conflicto; el conciliador no asume un rol activo para solucionar la contienda, pero puede ayudar a establecer una agenda.
Facilitación	Aunque similar a la conciliación, esta es una intervención menos activa. El facilitador puede moderar durante los encuentros, garantizando que todos se expresen y sean escuchados. No se espera que ofrezca sus propias ideas, que participe activamente o que conduzca a las partes hacia un acuerdo.
Mediación	Las partes en disputa dialogan (en reserva y conjuntamente) con el mediador. Confían en esta tercera parte ajena al conflicto, neutra e independiente, para explorar y decidir una solución. Si bien, ayuda a las partes para llegar a un acuerdo, el mediador no tiene el poder de imponerles un resultado.
Arbitraje	Esta es una alternativa menos formal que la de asistir al tribunal. Un ente o jurado neutro, no involucrado en el conflicto, se encuentra con las partes en disputa, escucha ambas versiones y emite una sentencia o decisión, que podrá aplicarse si las partes estuvieren previamente de acuerdo con la misma.

Fuente: Acselrad, Das Neves y Muñoz (2010).

¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros

Una vez planteada la necesidad de fomentar procesos de resolución negociada de los conflictos socioambientales en América Latina, así como las modalidades utilizadas para ello, Acselrad, Das Neves y Muñoz (2010) presentan distintos alegatos para justificar la necesidad de esta práctica sin importar su modalidad. Las justificaciones, de acuerdo con los autores, pueden agruparse en dos grandes grupos: justificación tipo 1, que no hace referencia a compensación económica; y justificación tipo 2, que sí hace referencia a la compensación económica. Cada una de ellas, a su vez, se despliega en una serie de justificaciones, como se indica en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Alegatos para justificar el uso de la resolución negociada de conflictos socioambientales**

Tipo de justificación	Alegato	Argumento del alegato
Justificación tipo 1: no se refiere a la compensación económica.	Carencia de instituciones, de competencia psíquica o cognitiva	Se atribuye el conflicto a la incompetencia técnica y política de actores sociales, que generan escasez y necesidad de intervención represiva y/o portadora de “instituciones democráticas”.
	Efecto de reducir costos administrativos y judiciales	Los tribunales “abarroados” y la lentitud con que operan dificultan el alcance de una solución definitiva. Además, existe el riesgo de que un ente no logre “ganar nada”, puesto que puede “perder todo”, si no hay negociación previa.
	Necesidad de que los litigios ambientales pasen por la apreciación de expertos	Los sistemas de arbitrio conceden mayor confiabilidad y celeridad a la resolución de litigios cuando participan peritos.
	Necesidad de participación	El ejercicio institucional de aplicación de normas, ya sea de parte de los órganos ambientales del poder ejecutivo o del poder judicial, impide la participación de los entes concretamente involucrados en cada conflicto; por tanto, solo se garantizaría la participación, a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
Justificación tipo 2: se refiere a la compensación económica.	Posibilidad de resolución negociada de los conflictos por la vía de la compensación económica	Enfatizan, en general, dos “virtudes”: la posibilidad de que venzan todos los entes del conflicto (tengan algún tipo de compensación) y la oportunidad de evitar que los litigios lleguen a la esfera judicial (práctica considerada intrínsecamente desventajosa).

Elaboración propia a partir de Acselrad, Das Neves y Muñoz (2010).

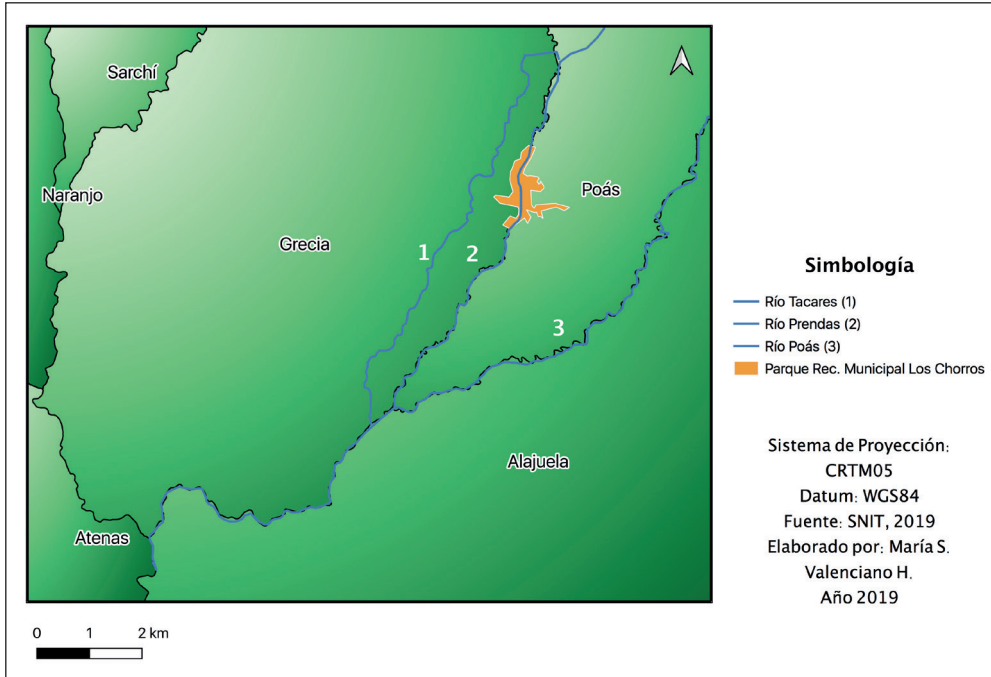
### 3. Disputa y negociación por las fuentes de agua del Parque Recreativo Municipal Los Chorros

Ante el desabastecimiento dado por la expansión de proyectos urbanísticos y el aumento demográfico en el cantón de Atenas, se planteó entonces el desarrollo del proyecto conocido como “Mejoras al Sistema de Abastecimiento de Atenas”. Su ejecución inició en diciembre del año 2012, empero este encontró sus primeros obstáculos un mes después, cuando en enero del 2013 los vecinos de Tacaes hicieron pública



su inconformidad con las obras que se estaban desarrollando en las inmediaciones del Parque Los Chorros (ver mapa 1), y se enfrentaron a las autoridades del AyA en búsqueda de información sobre lo que se estaba desarrollando en el lugar y las implicaciones que esto podría tener a futuro.

Mapa 1. División territorial cantonal y principales afluentes, Parque Los Chorros



Elaboración propia.

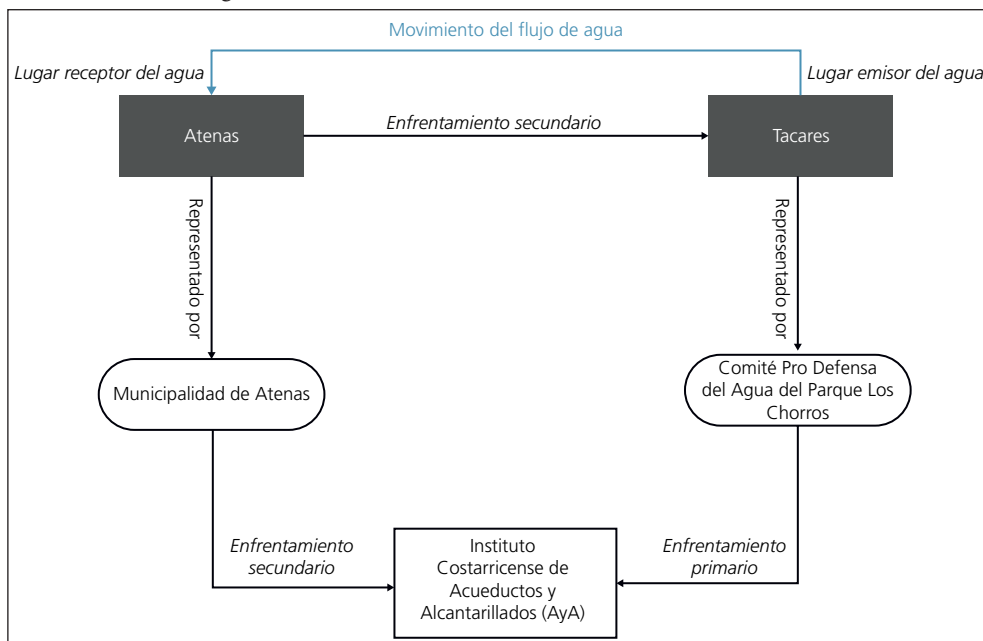
Surgió de esta forma un conflicto social por el control y acceso a las fuentes de agua del parque, que se extendió cerca de ocho años, y que se puede definir, siguiendo a Svampa (2013), como un conflicto socioambiental. En este se enfrentaron a un grupo diverso de actores: dos comunidades distintas, por un lado, Atenas, amparada en su gobierno local, y por otro, Tacares, con representación de vecinos de la zona y el apoyo también de su gobierno local; a su vez, el Estado costarricense a través del AyA, como actor institucional nacional (ver figura 1).

Para los vecinos de Tacares, la causa del conflicto era la implementación de un proyecto con las características de una política pública *top-down* pues la formulación y el inicio de su ejecución fue a través de una imposición institucional; con este accionar se excluyó a la comunidad de una posible obtención de información y de participar en la gestión del proyecto, lo cual generó desconfianza sobre la existencia o no de favorecimiento a intereses privados. Es importante señalar la relación cercana que existe entre los habitantes de Tacares y el Parque Recreativo Municipal Los Chorros, y los



¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros

Figura 1. Sistematización de los enfrentamientos en el conflicto



Elaboración propia.

sentidos que les han conferido a este lugar como un área silvestre, un sitio recreativo y turístico. En una zona con recientes transformaciones en los usos de la tierra a raíz del crecimiento urbano, espacios como este son considerados pequeños oasis, tanto por su belleza natural como por el aporte a los ecosistemas. A esto debe sumarse la relación estrecha que tienen con el parque las personas cuya cotidianidad ocurre en sus cercanías; con los años se van forjando esos vínculos que mediante la cohesión social le confieren sentido como un lugar o territorio (Gloss Núñez 2015, 11).

Volviendo al origen del conflicto, en el cantón de Atenas se señalaba como causa más importante el acaparamiento del agua por parte de los vecinos de Tacares, producto de lo que concebían como su propia desinformación. Este marco cognitivo, a su vez, fue empleado por los actores institucionales nacionales representados por el AyA. De modo que, si bien a inicios del 2013 se detona un conflicto, las partes y los actores vinculados de una u otra forma a este no comprendían las causas de la misma manera.

En esta disputa, partiendo del MEPCDP, en la primera fase se articuló una serie de demandas políticas por parte de los vecinos de Tacares, quienes se agruparon a través del Comité Pro Defensa del Agua del Parque Los Chorros. Estas demandas se pueden separar en tres grupos distintos: procedimentales y garantistas, conservacionistas y de replanteamiento. En el primero, se agrupan el acceso a información, la posibilidad de participación en la formulación y ejecución del proyecto, y la reivindicación a su derecho a protesta. En el segundo, las demandas se referían a la protección

del ecosistema natural del parque, es decir, los impactos que generaría en este espacio el desarrollo de la nueva infraestructura, y al aseguramiento de que habría abastecimiento futuro para su comunidad, pese a que una parte importante del caudal estaba siendo llevado a Atenas. En el tercero, aparecen demandas construidas para la reforma al proyecto diseñado, de acuerdo con las consideraciones de la comunidad y el criterio de expertos contratados por esta.

Para la segunda fase del MEPCDP, la articulación de las demandas construidas, los vecinos de Tacaes utilizaron estrategias como manifestaciones, uso de medios de comunicación, reuniones con distintos actores y, sobre todo, mecanismos legales para detener el desarrollo del proyecto y ser tomados en cuenta en su diseño y ejecución. El uso de estos mecanismos llevó incluso a la paralización del proyecto al efectuarse el recurso de amparo interpuesto y la declaración de nulidad sobre su viabilidad ambiental.

Posteriormente, ante estas demandas construidas y articuladas por los habitantes de Tacaes, el procesamiento institucional, según la cuarta fase del modelo teórico, consistió en la atención de estas a través de la instauración de un proceso de negociación con la comunidad. Así, en enero de 2013, se procedió a la creación de la Comisión Técnica Negociadora de Tacaes, conformada por vecinos de esta comunidad y encargada de llevar a cabo la negociación y el diálogo con el AyA para dar una salida viable al conflicto. Dentro de sus objetivos además se encontraba discutir propuestas de replanteamiento del proyecto que fuesen aprobadas por la comunidad. Esta etapa se extendió hasta agosto del año 2014 e implicó, según ambas partes, largas horas de reunión a fin de formular conjuntamente una propuesta alternativa para el desarrollo del proyecto.

La propuesta de llevar a cabo un proceso de negociación para llegar a un acuerdo fue bien recibida por parte de los vecinos de Tacaes, por lo que fue posible a inicios del año 2013 desarrollar los primeros encuentros de negociación entre vecinos y el AyA. Ahora bien, es importante señalar que en el proceso de búsqueda de una resolución negociada entre las partes hubo dos momentos. El primero consistió en una negociación directa, y estuvo facilitado por una fase de conciliación previa que llevó a la conformación de la Comisión Técnica Negociadora, y el segundo se trató de un proceso de facilitación, donde el rol de la tercera parte fue llevado a cabo por la Defensoría de los Habitantes.<sup>4</sup>

Los actores de la primera fase de negociación directa fueron, por un lado, los vecinos de Tacaes agrupados en la Comisión Técnica Negociadora, conformada por personas con cierto conocimiento técnico y formación profesional, entre estas, un abogado, un biólogo y un informático. Por otro lado, se encontraba el AyA representado por Yamileth Astorga, presidenta ejecutiva de la institución, sus asesores e ingenieros. En la estructura del proceso es posible identificar dos partes inicialmente opuestas, en un escenario donde existen claros valores e intereses divergentes y posi-

<sup>4</sup> Órgano contralor, adscrito a la Asamblea Legislativa y encargado de proteger los derechos y los intereses de los costarricenses.

bles asimetrías de poder entre una institución que ejecuta política pública sin llevar a cabo un proceso participativo y de información, y una comunidad, sobre la que la institución asume que solo debe de aceptar la ejecución. Asimismo, este proceso de negociación directa tuvo los siguientes puntos a negociar: la discusión de opciones de replanteamiento del proyecto, en las que destacaba el suministro de agua desde fuentes alternativas, la pertinencia de la construcción de una estación de bombeo en el parque, y las posibilidades de reducir impactos medioambientales para la conservación del espacio.

En lo que respecta a las estrategias empleadas por los actores, estas fueron evolucionando a medida que el proceso de conciliación conllevó al establecimiento de una negociación directa. Previo a esta, ambos actores presentaron estrategias competitivas, e incluso punitivas en el caso del AyA, cuyos mandos burocráticos a cargo del proyecto se mostraron en desacuerdo con la oposición de la comunidad de Tacares y las acciones colectivas que sus habitantes desarrollaron para detenerlo, y llegaron incluso a negarse a escuchar las demandas construidas por estos, lo que, inicialmente, también generó una posición reactiva y competitiva en los actores locales. Empero, este escenario fue cambiando a través del tiempo, sobre todo en el momento en que Yamileth Astorga entró al proceso de negociación directa en el 2014, cuando asumió labores en dicho año por el cambio de gobierno.

El proceso estuvo caracterizado por largas negociaciones entre las partes que, al comienzo, de acuerdo con los vecinos de Tacares, resultaron difíciles; sin embargo, después hubo una mayor apertura al diálogo con el cambio de la presidencia ejecutiva (entrevista a informante clave 1, Tacares, 10 de abril de 2019). También los vecinos describieron el proceso como tenso e intenso, e incluso confrontativo y agresivo en un inicio (entrevista a informante clave 3, San Pedro, 22 de mayo de 2019). Mientras, los actores institucionales del AyA consideraron el proceso como largo y de reuniones intensas, pero llevado a cabo con un grupo de vecinos bien constituido y fuerte (entrevista a Astorga, Pavas, 5 de septiembre de 2019).

Es relevante mencionar que, a través de este proceso, el grupo de vecinos de Tacares articuló como estrategia para la negociación el uso de un lenguaje estrictamente técnico, de ahí la conformación de una comisión técnica,<sup>5</sup> establecida en enero del año 2013, y para la que incluso reunieron recursos económicos a fin de contratar expertos que les ayudaran a respaldar sus argumentos, entre ellos geólogos y abogados. Es decir, ante la prevalencia de una institucionalidad incapaz de reconocer la gestión del agua más allá del criterio técnico, los actores sociales buscaron ser escuchados y tomados en cuenta a través de una estructura que canalizara respuestas a las

5 La Comisión Técnica Negociadora (CTN) se reunió y negoció con el AyA para buscar una solución conjunta. Esta CTN aspiraba a dar una batalla técnica al AyA, desde una oposición seria y no con ocurrencias, según indicaron los entrevistados; por ello se realizó una inversión económica para preparar a esta comisión con profesionales destacados en diversas ramas y así poder acopiar información técnica, científica y realizar estudios que les permitieran elaborar una propuesta en conjunto con AyA, que posteriormente sería presentada a toda la comunidad (Rojas y Valenciano 2019, 94).

instituciones en un mismo vocabulario. Según los propios actores de la comunidad, percibieron que la institución inicialmente los vio como “ignorantes” (comunicación personal con informante clave 4, 30 de julio del 2019).

En lo que respecta a los resultados de este primer proceso de negociación debe destacarse el alcance de un acuerdo preliminar que agrupaba tres ejes temáticos: la definición de políticas de protección y conservación del Parque Los Chorros, incluida la búsqueda de una solución a los problemas de tenencia de la tierra del parque; el plan de Gestión Integral del Recurso Hídrico y la viabilidad del proyecto “Mejoras al Sistema de Abastecimiento de Atenas” con garantía de no afectación de las necesidades presentes y futuras de la Asociación Administradora de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADA) de Tacaes.<sup>6</sup> Sin embargo, el acuerdo debía ser consultado a la comunidad de Tacaes, para lo cual se convocó una asamblea, pero no se aprobó ningún documento, pues surgieron demandas de una parte de la comunidad que planteó su desconocimiento del acuerdo.

Esto entonces conllevó a que las negociaciones no solo fueran infructuosas, sino a que el conflicto se prolongara y los actores de la comunidad que se habían vinculado inicialmente, se separaran del proceso. El liderazgo quedó en un grupo de vecinos con estrategias de negociación competitivas y un discurso de mayor confrontación y choque, por lo que se intensificó el conflicto entre los actores del Estado y los locales. En búsqueda de una salida se propuso un proceso de facilitación, cuya parte neutral fue liderada por la Defensoría de los Habitantes.

En este segundo momento de búsqueda de una resolución negociada, se identificaron como actores el AyA y los vecinos de Tacaes, esta vez representados por un grupo de pobladores distintos y liderado por un solo miembro de la comunidad. Las estrategias de los actores volvieron a ser competitivas y el proceso se caracterizó por un mayor enfrentamiento entre las partes. Los puntos a negociar eran los mismos, aunque prevaleció un mayor énfasis en los actores comunales por evitar de manera acérrima el desarrollo del proyecto. Así, se alcanzaron algunos acuerdos sobre propiciar el intercambio de información y la participación de la comunidad. No obstante, estos nunca llegaron a concretarse plenamente y, ante la falta de un consenso, el proyecto terminó su ejecución en el 2019, tal y como se había planteado inicialmente y no contemplaron los acuerdos previos y alternativas que habían sido discutidas.

En este caso, los alegatos empleados para justificar las formas de resolución negociada pertenecen al tipo 1 (Acselrad, Das Neves y Muñoz 2010), y, por tanto, no se refieren a compensaciones económicas. Un primer alegato fue la reducción de costos administrativos y judiciales, especialmente porque al inicio del conflicto la principal estrategia utilizada por la comunidad fue la vía judicial, que además terminó por darles la razón en sus argumentos. Otro alegato se basó en la necesidad de que los litigios ambientales

6 Estas asociaciones comunales funcionan, en Costa Rica, como organizaciones sin fines de lucro, bajo el marco legal de la Ley de Asociaciones para la Administración de Acueductos y Alcantarillados Comunales.

¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros

pasen por la apreciación de expertos, pues la institución determinaba que era necesario tomar en cuenta el criterio de quienes habían formulado el proyecto a nivel institucional, e incluso, la comunidad consideraba necesario la conformación de un grupo de expertos. Por último, se usó el alegato de la necesidad de participación como resultado de que los actores locales demandaran ser tomados en cuenta y el Estado justificara la necesidad de apertura de este espacio para el procesamiento institucional de tal demanda.

#### 4. Reflexiones finales

Con el análisis de este conflicto, se evidencia la dicotomía en el modelo de desarrollo imperante, que impulsa un acelerado y poco planificado crecimiento del espacio urbano, pero que, a su vez, trata de implementar un modelo de conservación ambiental —que en sus inicios estuvo orientado hacia las proyecciones económicas de los recursos naturales existentes—. Esta dicotomía genera tensión y confrontaciones: las fuerzas socioeconómicas y políticas, que buscan la expansión y consolidación de relaciones capitalistas al acelerar y extender la mercantilización del agua, se enfrentan a aquellas personas que resisten contra el avance de las formas capitalistas de gestión y gobernabilidad del recurso (Castro 2008, 102).

El enfrentamiento entre la comunidad de Tacaes y el Estado costarricense representa un caso más de conflictividad socioambiental como resultado de la implementación de política pública *top-down* e ilustra, una vez más, la necesidad de integrar a las comunidades y los grupos sociales interesados en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Si bien está claro que la conflictividad va a ser un elemento central y constante en el escenario político, deben realizarse esfuerzos por acercar a las personas a los procesos no solo de consulta, sino también de creación de las políticas públicas que puedan crear problemas que afectan a la colectividad.

En esa misma línea, si se inscribe a estos procesos dentro de un marco de gobernanza<sup>7</sup> del medio ambiente, donde la toma y la implementación de decisiones deben involucrar tanto a los agentes del Estado como a todos los sectores que participan de la actividad, directa e indirectamente (Altomonte y Sánchez 2016), esto no debería circunscribirse a los aspectos regulatorios, fiscales o de manejo macroeconómico, sino incluir la planificación, formulación e implementación de políticas públicas (Ramos, Muñoz y Pérez 2017, 8).

Precisamente este conflicto y muchos de los que anualmente se identifican en Costa Rica ponen sobre la mesa las exigencias ciudadanas de participación efectiva en el manejo y provisión del agua. A su vez, constatan la necesidad de comprender los com-

7 Este marco es, sin duda, más reciente pero pertinente para el abordaje de los conflictos socioambientales. Asimismo, esta propuesta permite posicionar los procesos de participación en la gestión pública de los recursos, como el caso del agua, sin hacer a un lado las dinámicas propias del conflicto, motor de la política misma.

ponentes políticos y sociales de peso que existen en materia de gestión hídrica y, por ende, la urgencia de trascender las lógicas y discursos exclusivamente técnicos con los que los actores institucionales buscan ejecutar y defender este tipo de políticas públicas, mientras dejan de lado la participación de las comunidades y la ciudadanía en general.

Es decir, estas demandas políticas, y en general conflictos por el agua como este, evidencian la urgencia de comprender la gestión del agua como un ambiente hidráulico que es construido y producido sociofísicamente, ya no solo por las cualidades físico-ambientales, sino también por el contenido social del mismo. Todo esto, frente a escenarios cada vez más complejos que implican la movilización constante de los recursos hídricos para usos distintos en lugares distintos, y en un proceso que no queda exento precisamente de conflictos, como acaeció en el Parque Los Chorros, permite comprender las formas en que se distribuye el poder en una sociedad determinada (Swyngedouw 2019, 49-50).

En este caso es posible identificar las formas impositivas con que el Estado busca desarrollar política pública que incide directamente en el manejo de recursos y espacios con los cuales las personas tienen vínculos, que llegan a ser incluso afectivos; también es evidente la pretensión estatal de evadir procesos de participación y consulta, al escudarse en discursos meramente técnicos. Casos como el de Tacares marcan un precedente en la gestión de conflictos socioambientales por parte de la institucionalidad, representada aquí por el AyA, pues obligaron a replantear la forma tradicional, que respondía a criterios meramente técnicos, con la que se atendían estos enfrentamientos y a generar nuevos paradigmas de gestión social. Es por esto que, para atender esta problemática en el año 2014, se crea la Unidad de Gestión Social y Participación Ciudadana del AyA.

En lo que respecta a la búsqueda de una resolución negociada del conflicto se observa que estos procesos llegan como una vía de salida rápida a los conflictos por parte del Estado y a su vez, en este caso, como una forma de responder a las demandas de participación por parte de las comunidades en la gestión de los recursos. De forma que, aunque previamente no se consideró importante tomar en cuenta ni a los actores comunales ni su criterio en la formulación del proyecto, por no tratarse de criterio experto, sí se habla posteriormente de un fomento de la participación. No obstante, esto ocurre ya cuando el conflicto y las demandas terminan por impedir la ejecución de los proyectos institucionales —en este caso, el conflicto y el atraso en las obras implicó, a su vez, un posible encarecimiento de los costos del proyecto—.

Se crea así un imaginario sobre los procesos de negociación relacionado directamente con la búsqueda de una participación, que finalmente se considera necesaria solo cuando se han articulado ya enfrentamientos entre las partes que entorpecen el paso de los planes del Estado y los grupos económicos de peso. Se evidencia que los intereses institucionales de asegurar la participación de las comunidades en la gestión de los recursos no se manifiestan sino hasta cuando estos actores la demandan.

¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros

Asimismo, es posible observar que los esfuerzos por parte del Estado tanto en asegurar esta participación como en acercarse a las comunidades se encuentra muchas veces determinados por la figura que lidera las respectivas instituciones encargadas de ello. En este caso, es precisamente con el cambio de la presidencia ejecutiva (la entrada de Yamileth Astorga) que se evidencia un mayor afán de los actores del Estado por tomar en cuenta el criterio de los miembros de la comunidad organizados. Previo a su entrada en el AyA es posible ver una resistencia institucional a escuchar las demandas y propuestas comunales, y la configuración de un escenario mayormente confrontativo como fue expuesto por las personas entrevistadas.

Además, es posible apreciar cómo las distintas modalidades de resolución negociada reproducen asimetrías de poder en el seno de estos procesos. En este caso, un grupo de vecinos debió hacer amplios esfuerzos de coordinación para que sus propuestas fueran realmente escuchadas en las negociaciones, al punto de apelar a un lenguaje meramente técnico para el debate de sus demandas a través de la conformación de una comisión de este estricto carácter. Es decir, al sentirse en desventaja, los actores con menor peso en la toma de decisiones optan, en algunas ocasiones, por adaptarse a las formas empleadas por aquel actor que sí tiene un mayor margen de poder, en este caso decidieron usar el mismo lenguaje técnico, en aras de que sus propuestas y respuestas fuesen consideradas sólidas y legítimas por los actores del Estado. Lo anterior concuerda con el escenario latinoamericano, donde a lo largo de los años la gestión del agua se ha considerado un campo meramente técnico y una práctica paternalista y excluyente, como lo plantea Castro (2012).

49

## Referencias

- Achselrad, Henri, Gustavo Das Neves y Edwin Muñoz. 2010. "Inserción económica internacional y 'resolución negociada' de conflictos ambientales en América Latina". *EURE* 36: 27-47. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000100002>
- Alpízar, Felipe, ed. 2019. *Agua y poder en Costa Rica*. San José: CIEP.
- \_\_\_\_\_. 2013. "¿Democracia ecológica? Las instituciones, la participación política y las contiendas por el agua en Costa Rica (1821-2010)". Tesis para el Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid, España.
- Altomonte, Hugo y Ricardo J. Sánchez 2016. *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Brenes, Eduardo. 2016. "Crecimiento urbano desmedido". *La Nación*, 22 de agosto. Acceso el 16 de enero de 2020. <https://bit.ly/3oL4F9s>
- Bosque, Diego. 2016. "Empresas deciden caótica expansión metropolitana". *La Nación*, 13 de agosto. Acceso el 20 de enero de 2020. <https://bit.ly/3oJZ8A4>
- Castro, José Esteban. 2017. "Conflictos y luchas por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología". En *El conflicto del agua: política, gestión, resistencia y demanda social*, editado por María Luis Torregrosa, 31-60. Ciudad de México: FLACSO México.



- Castro, José Esteban. 2012. "Luchas sociales por el agua y el proceso de democratización en América Latina". En *Cultura del agua en México: conceptualización y vulnerabilidad social*, coordinado por María Perevochtchikova, 99-108. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Proposiciones para el examen teórico y empírico de la privatización: el caso de los servicios de agua y saneamiento en América Latina". En *El agua, derecho humano y raíz de conflictos*, editado por Gobierno de Aragón, 367-390. Aragón: Gobierno de Aragón.
- Collin, Anne. 1992. "Crisis de crecimiento en las grandes ciudades de América Latina. Explosión demográfica y espacial". *Espacio y Desarrollo* 4: 23-41. Acceso el 2 de febrero de 2020. <https://bit.ly/2T2BH6u>
- Chaves, Eric. 2016. "El estado costarricense frente a los conflictos por el agua". En *El estado frente a los conflictos por el agua*, editado por Patricia Urteaga, Armando Guevara y Aarón Verona, 41-51. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Da Cunha, José y Jorge Rodríguez. 2009. "Crecimiento urbano y movilidad en América Latina". *Revista Latinoamericana de Población* 3: 27-64. <https://dx.doi.org/10.31406/relap2009.v3.i1.n4-5.1>
- Faure, Guy y Amparo Lasen. 1992. "Teoría de la negociación: el giro interdisciplinario". *Revista Mexicana de Sociología* 54: 233-242. <https://dx.doi.org/10.2307/2023833>
- Fornaguera, Irela. 2014. "Lío por agua tiene a Grecia y Atenas enfrentados". *La Nación*, 20 de septiembre. Acceso el 15 de agosto de 2019. <https://bit.ly/2TH2Lse>
- Gloss Núñez, Daniela. 2015. "Las formas de apropiación del espacio en la defensa del lugar: el caso de la cooperativa mujeres ecologistas de la Huizachera". Tesis para Maestría en Comunicación de la Ciencia y la Cultura en ITESO, México.
- Grasa, Rafael. 1994. "Los conflictos verdes: su dimensión interna e internacional". *Ecología Política* 8: 25-40. Acceso el 20 de agosto de 2019. <https://bit.ly/3kdHRN5>
- Hernández, Evelyn. 2008. "Interpretación y análisis de los procesos de negociación: aportes desde la Ciencia Política". *Revista Reflexiones* 87 (1): 87-98. Acceso el 17 de febrero de 2019. <https://bit.ly/35bbkRn>
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2020. *Estadísticas de la construcción 2019*. San José: INEC.
- Montagnini, Fabrizio. 2018. "Gestión del agua en costa rica: estudio de caso de la conflictividad en San Miguel de Santo Domingo de Heredia (2011-2018)". Tesis para licenciatura en la Universidad de Costa Rica.
- Montero, Diego. 2016. "Problemas en la capital del agua: el caso del conflicto por el desabastecimiento del agua potable durante el 2014 en el cantón de Barva de Heredia". Tesis para licenciatura en la Universidad de Costa Rica.
- Mouffe, Chantal. 2007. *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, María. 2017. "Mancha urbana de la GAM crece a ritmo acelerado". Semanario Universidad, 5 de julio. Acceso el 15 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3jgLUqQ>
- Pérez-Rincón, Mario. 2014. "Conflictos ambientales en Colombia: actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria". *Ecología Política* 48: 76-82. Acceso el 15 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3lZTTu4>

¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros

- Ramos, Eduardo, Cristina Muñoz y Gabriel Pérez. 2017. *La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos en las industrias extractivas: el caso de Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ramírez, Alonso. 2008. “Análisis de conflictos socioambientales relacionados con el aprovechamiento y la contaminación de los recursos hídricos en Guanacaste (1997-2006)”. Tesis para Licenciatura en Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica.
- Rojas, Karol y María Valenciano. 2019. “Agua en disputa: contienda política y gestión institucional en el caso del Parque Los Chorros, Tacaes (2011-2019)”. Tesis para la Licenciatura en Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica.
- Silva, José. 2016. “El movimiento social por el agua en Sardinal de Guanacaste”. Tesis para licenciatura en la Universidad de Costa Rica.
- Svampa, Maristella. 2013. “‘Consenso de los Commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina”. *Nueva Sociedad* 244: 30-46. Acceso el 15 de agosto de 2019. <https://bit.ly/3dBfQwm>
- Swyngedouw, Erik. 2019. “La economía política y la ecología política del ciclo hidro-social”. En *Territorialidades del agua: conocimiento y acción para construir el futuro que queremos*, editado por Castro, 48-54. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Waterlat-Gobacit.

## Entrevistas

Comunicación personal con informante clave 4, 30 de julio del 2019.

Entrevista a informante clave 1, Tacaes, 10 de abril de 2019.

Entrevista a informante clave 3, San Pedro, 22 de mayo de 2019.

Entrevista a Yamileth Astorga, Pavas, 5 de septiembre de 2019.

51

Cómo citar este artículo:

Valenciano-Hernández, María Stephanie. 2021. “¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros, Costa Rica”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 69: 35-51. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4504>