

Propuesta temática seleccionada: Orden - conflicto - cambio.

Título: Una discusión alrededor del concepto de cuestión ambiental-urbana pensando en el área metropolitana de Buenos Aires

Autora: Marina Cecilia Orman

marina.orman@unsam.edu.ar

(54-11) 49819336

Peluffo 3980 7° (1202) Buenos Aires

Universidad Nacional de San Martín – Escuela de Política y Gobierno

Abstract

Esta ponencia pretende discutir el concepto de ‘cuestión ambiental-urbana’ tal como ha sido utilizado en el análisis de algunos conflictos ambientales recientes. A tal efecto, se comentarán las diferentes líneas de trabajo que abordan la cuestión, las cuales analizan el problema de manera diferente y parcial. Al hablar de la cuestión ambiental, el discurso es en general muy recortado, enfocando, por ejemplo, en la calidad de vida urbana y relacionándola con la calidad ambiental en las ciudades, sin dar cuenta de los avances positivos en este campo, como la participación ciudadana a través de organizaciones no gubernamentales ecologistas que exponen sus demandas en Consejos asesores, Audiencias públicas, talleres de discusión, etc. Otros hacen hincapié en la conservación del ambiente, considerados enfáticamente ecologistas, que interpretan la naturaleza como un bien preciado, descartando el intercambio con otras disciplinas y los conceptos que reúne el desarrollo sostenible.

Introducción

¿Por qué estudiar la cuestión ambiental en la Argentina? La problemática ambiental ha tenido desde los años sesenta y sobre todo en la última década, diversos altibajos. Esto se debe, en buena medida, a las diferentes crisis socio-económicas que ha atravesado el país. Por otro lado, Argentina es un país latinoamericano que no ha desarrollado en profundidad la temática de la cuestión ambiental en los diferentes niveles gubernamentales. Muy por el contrario, las políticas de los noventa no fueron muy generosas con el ambiente, los escándalos como la limpieza del Riachuelo en 1000 días que nunca se hizo, las prebendas de empresas para instalarse en zonas prohibidas, el permiso de los barcos con plutonio por el Estrecho de Magallanes con leyes débiles que no hicieron mucho por detenerlos, el gran presupuesto que la Secretaría de Medio Ambiente tuvo a disposición sin utilizarse para programas

ambientales, etc. Paralelamente a este proceso de desinterés en lo ambiental por parte de los gobiernos, se observa que la década fue muy rica en participación de la ciudadanía en la temática ambiental.

Además del interés personal, la relevancia del tema en el ámbito académico radica en que la cuestión ambiental es un objeto de estudio relativamente nuevo, definido por un campo de acción extenso y que, de alguna manera, resulta fértil para albergar diferentes líneas ideológicas. Otra de las ventajas que posee el tema, es que puede abordarse desde diferentes disciplinas. La Ciencia Política, la Economía, la Sociología o las Ciencias mas duras, como la Biología o la Química son algunas de las dimensiones que estudian el mismo tema, con criterios y saberes propios de su espacio.

Desde lo social, reviste interés, en tanto que la calidad ambiental está directamente relacionada con la calidad de vida, por lo que en peores condiciones de necesidades básicas insatisfechas, habrá menor calidad ambiental de la población.

En el campo de la política, el tema ambiental ocupa un espacio importante como corriente ideológica. Es preciso señalar que este fenómeno se viene desarrollando hace más de 10 años en los países más avanzados, sobre todo en Europa, donde recientemente se ha formado el Partido Verde Europeo¹. Específicamente en países como España, Francia o Alemania, los partidos verdes han acaparado votos históricos de los partidos de izquierda, pero agrupando votantes jóvenes que se interesan por la protección del medio ambiente y su lugar en la política a nivel local, como el caso de las Autonomías de Cataluña o Andalucía. Sin embargo, muchos partidos de izquierda han tomado la dimensión ambiental en los discursos y propuestas electorales y agendas de gobierno.

En Latinoamérica, por el contrario, es un nicho poco explorado. Esto se debe a que la problemática ambiental no es tema de agenda de gobierno. Si bien se ha instalado en al agenda de la ciudadanía, no es un tema prioritario de los gobiernos latinoamericanos.

La preocupación por el ambiente

La conciencia ambiental surgió en los años sesenta como parte del movimiento contracultural de búsqueda de nuevos sentidos existenciales y una resignificación de la vida, y se convirtió en un movimiento político en los años setenta, luego de la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972. (Leff 2003: 67).

¹ Información disponible en www.losverdesdeandalucia.org

La idea de un medio ambiente con vida útil limitada comenzó a tener sentido para pequeños grupos ambientalistas y organizaciones no gubernamentales, pero sobre todo para los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, las Ciencias y la Cultura (UNESCO). Esta nueva concepción del medio y de alguna manera, nueva toma de conciencia, fue acompañada por grupos surgidos de la sociedad civil que dirigieron sus objetivos a la defensa del medio ambiente en países desarrollados y en menor medida en países en desarrollo. Esta toma de conciencia tenía directa relación con la idea de una naturaleza con recursos no renovables, y por otro, que tanto éstos como los renovables debían ser cuidados por los que disfrutaban de ellos. Durante la década de los sesenta y principios de los setenta, las ong's dirigían sus miradas hacia otros reclamos necesarios por entonces. Tal es el caso de grandes temas como la paz en el mundo, el respeto por las minorías étnicas, religiosas, el fin del hambre mundial.

Pero en países de Latinoamérica, esto casi no tuvo espacio debido al vacío organizativo y corporativo típico de los años setenta y principios de los ochenta, producto de los gobiernos militares y sus acciones en pos de inhibir cualquier organización ciudadana. Sin embargo, la idea no se escindió, y tomó renovadas fuerzas a mediados de los ochenta en muchos países con el advenimiento de la democracia, tal es el caso de Argentina, Brasil, Chile.

Ente los discursos que tomaron como bandera estas ong's, aparecía la idea de que los problemas ambientales no afectan sólo a quienes se movilizan por defender su entorno, sino que abarcan un número mayor de ciudadanos, pero muchas veces los gobiernos no pueden o no se interesan por cuestiones que ocupan un lejano lugar en las prioridades de gestión de gobiernos (malas condiciones de vida, bajos ingresos, desempleo, hacinamiento). De esta manera, la defensa del medio ambiente se vuelve un problema a resolver por países que han superado esta etapa de problemas o al menos han podido aplicar políticas concretas al respecto, siendo, en su gran mayoría, los más desarrollados.

En algunos países, en especial los europeos, están en marcha programas y políticas de salud, educación y ambientales sin preponderar ninguna de ellas. Sin embargo, no siempre los problemas ambientales en países avanzados se resuelven con normativas o leyes ambientales. En todo caso, se transfieren estos problemas a países en desarrollo, como la basura nuclear, el uso de clorofluorocarbonos para heladeras y aires acondicionados, etc. Esto es muy común,

sobre todo en industrias.²

Sin embargo, los gobiernos de los países en desarrollo, no son ajenos a la necesidad de atender estos temas, cuando en todo el mundo la protección del medio ambiente es una problemática actual y que requiere de atención por aquellos que toman las decisiones.

Los problemas del medio ambiente son los problemas del desarrollo, es decir, los problemas de un desarrollo desigual para las sociedades humanas y nocivo para los sistemas naturales. Eso no constituye un problema técnico, sino social y político, tal como ha quedado establecido, a regañadientes, desde hace diez años en Río de Janeiro. (Guimaraes 2003: 20).

La elección de la década comprendida entre 1992 y 2002 como límites de este trabajo se debe a que estas fechas son hitos destacables para el medio ambiente mundial. La Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro constituyó un evento multitudinario donde las diversas voces en defensa del ambiente se reunieron para unificar el discurso ambiental general. A la vez, provocó que las miradas se pusieran sobre el cuidado de la Tierra, surgiendo de este encuentro posibles acuerdos, nuevas organizaciones y una nueva visión del medio ambiente, la que hace hincapié en la necesidad de atender la problemática ambiental a nivel global y local. Esta ha evolucionado desde los primeros grupos ambientalistas de los sesenta, donde el cuidado del medio ambiente estaba directamente relacionado con otros reclamos, la paz, el desarme, etc. Claro que de acuerdo a la posición ocupada, el valor de la sustentabilidad varía. Las empresas, los sectores más empobrecidos de la sociedad, las clases medias, la clase política, todos ellos pueden tener una opinión respecto de lo que el medio ambiente significa, pero no necesariamente estar a favor de su cuidado como bien no renovable.

Entre los acuerdos logrados en Río 92, podemos señalar los siguientes: Convención sobre los Cambios climáticos (se reconoce las posibilidades del desborde de los océanos por los cambios en el clima y del efecto invernadero); Convención sobre Biodiversidad (compromiso de las naciones para conservar las especies amenazadas); Declaración de Principios sobre Bosques (diseñado para el manejo sustentable de bosques); Declaración de Río (la intención de las diferentes naciones para lograr un desarrollo sostenible); y el Programa de Agenda 21 (el programa de acción que incluye diversas variables que confluyen hacia el desarrollo sostenible de las naciones)³.

² Información de las campañas de Capa de Ozono , Nuclear y otras, disponibles en www.greenpeace.org

³ Información disponible en www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21

El otro eje, la Cumbre de la Tierra de 2002, realizada en Johannesburgo, refleja los avances y retrocesos en cuanto a temas ambientales se refiere desde Río '92. Este encuentro fue mas bien una revisión de los aciertos y fracasos respecto del anterior. En definitiva, cualquiera sea el escenario donde se desarrolle la cuestión ambiental, estos eventos mundiales conforman un paréntesis en lo que a medio ambiente se refiere.

Respecto a los veinte años transcurridos entre la Conferencia de Estocolmo (1972) y la Río (1992), caben muchas circunstancias. Por ejemplo, que la situación del medio ambiente ha empeorado en vez de mejorar; se tiene un concepto mas claro del significado de ambiente, y de la relación entre naturaleza y desarrollo; la cuestión del desarrollo sustentable se ha vuelto un tema importante no sólo entre las elites, sino también en ámbitos donde se problematiza en niveles sociales y políticos. (Di Pace 1992)

Pero como afirma Héctor Leis, el desarrollo del ambientalismo se debe a que en las últimas décadas se plantearon nuevos desafíos para la gobernabilidad global relacionados directamente con desafíos ambientales. Estos se conectan directamente con tres aspectos que resaltan el nuevo panorama. Por un lado, la pérdida creciente de soberanía de los Estado – nación; en segundo lugar, la multiplicación de los actores no estatales (ong's y corporaciones económicas); y por último, la diseminación de nuevas tecnologías de comunicación (que permiten la generación de imágenes y opiniones de forma instantánea en todo el planeta).

En la actualidad, en ciudades más avanzadas, sobre todo las europeas, el problema de la inmigración, o la seguridad, son moneda corriente, y “compiten”, de alguna manera, con la protección del medio ambiente en la agenda gubernamental. Sin embargo, existe espacio para todas las temáticas, en tanto se encuentren dentro de la voluntad política de fijar la atención allí. Una adecuada planificación puede también congeniar todos los temas. Es más, la planificación estratégica permite incorporar criterios ambientales en torno a la implementación de políticas locales y nacionales, para un mejor uso de recursos naturales y protección del entorno.

Sin embargo, atendiendo los problemas financieros de Latinoamérica, a mediados de los años ochenta, surgió la propuesta del canje de la deuda por naturaleza tuvo cierto alcance, con Bolivia, luego Costa Rica y Ecuador y más tarde Filipinas. Estos países se embarcaron en un mecanismo financiero por el cual una entidad ambientalista extranjera dona al país deudor cierta cantidad de títulos de su propia deuda, a cambio de un aporte en moneda local por el propio gobierno, dinero con el cual se abre un fondo fiduciario para aplicar a programas de conservación. De esta manera, el país deudor percibe una reducción de la deuda externa y se asegura la ejecución de proyectos de conservación del ambiente. Las críticas que estos

programas han recibido se relacionan con la idea de privatización de la gestión ambiental en manos de las organizaciones ambientalistas y no del Estado.

Sobre la historia del medio ambiente en Argentina

Hace quince años, un especialista en ecología realizaba un alentador diagnóstico de lo que sería la concepción del medio ambiente por parte de la sociedad civil, ‘la década de los setenta fue la de los solitarios grupos ecologistas que anunciaban catástrofes en las que nadie creía. La del ochenta fue la de la ampliación de la conciencia individual sobre el tema: mucha gente comenzó a preocuparse por lo que antes era el hobby de unos cuantos excéntricos. Todo indica que en los próximos años comenzarán a aparecer nuevas respuestas organizativas; es decir, una ampliación de las organizaciones no gubernamentales ecologistas y de sus actividades. La creciente inoperancia del Estado para resolver los problemas ecológicos podrá llevar a formas inéditas de autogestión comunitaria. (Brailovsky y Foguelman 2004:375).

Sin embargo, el valor simbólico de cuidar el ambiente no se perdió de vista. Por el contrario, en la década de los ochenta, en especial a partir del advenimiento de la democracia en la Argentina para 1983, florecieron organizaciones ocupadas exclusivamente de estos temas, pero con probabilidades desiguales de influir sobre la toma de decisión gubernamental. Esto se debió, en parte, a las características de las organizaciones, es decir, si eran internacionales (Greenpeace, World Wildlife Foundation), locales (Fundación Vida Silvestre, Fundación Ambiente Recursos Naturales), si trabajaban en el interior del país (Fundación Bariloche) o en la ciudad de Buenos Aires (Amigos de los Bosques de Palermo), etc. Asimismo, una de las falencias en los años previos a la década de los noventa y que pareciera haberse revertido, es la desinformación de la ciudadanía en temas ambientales. El interés de los medios de comunicación y la presión de las ong’s hicieron de la cuestión ambiental un tema importante, pero una vez más, sin el peso específico capaz de destronar a la urgencia de los problemas socio-económicos. Y en definitiva, el medio ambiente resulta de los avances y retrocesos que se sucedan en el país. Cada sociedad establece una relación diferente con el entorno, sin contar con un modelo general de desarrollo, por lo que el impacto sobre el medio también varía según el caso.

El entorno influye sobre las sociedades humanas que existieron y existen a lo largo de la historia. Sin embargo, cada organización social tiene una relación particular con el ambiente. El ambiente ‘es la resultante de interacciones entre sistemas ecológicos y socioeconómicos, susceptibles de provocar efectos sobre los seres vivos y las actividades humanas’ (Brailovsky y Foguelman 2004:16). Si estos sistemas socioeconómicos cambian en

cada fase histórica, conllevan entonces, un modelo ecológico diferente. De las relaciones entre ambos resultará el entorno y el impacto ambiental que sobre él se ejerza.

La importancia de este libro reside en que resulta una interesante cronología sobre la cuestión ambiental desde los inicios de la Argentina. Lamentablemente hay muy poco material sobre esta temática disponible. Las causas son diversas, pero la principal se debe a que la percepción de la sociedad civil sobre la sustentabilidad no muestra gran interés. No genera mucha preocupación en los ciudadanos, ni siquiera en la comunidad científica, ya que no hay poco escrito e investigado.

Ecología absoluta

En este apartado podrían incluirse aquellos que, si bien no son de denuncia, comparten la idea de una ecología como ciencia o disciplina alejada del resto de las disciplinas, con un discurso por demás optimista sobre el tema. Estos contrastan con los autores que en su mayoría, dejan ver un mensaje apocalíptico o pesimista sobre el futuro del planeta.

Patricia Adams, con el libro *Deudas odiosas*, plantea la cuestión ambiental como una descripción de los diferentes casos en donde el ataque al ambiente estuvo acompañado y condicionado por inversiones y negocios “poco claros”. Analiza el origen de diferentes instituciones económicas internacionales, como el FMI, el Banco Mundial o el Club de Roma, y su relación con los países en desarrollo, en este caso, denominados como en décadas pasadas, del Tercer Mundo. Si bien la construcción de las represas en Brasil, la instalación de empresas norteamericanas en México, los programas nucleares en países latinoamericanos son ejemplos de los pocos escrúpulos y desinterés de los inversores respecto de los proyectos y las consecuencias sobre el ambiente, no ahonda en las relaciones de estos problemas con los gobiernos locales, la sociedad civil, etc.

Según el documento del *Manifiesto por la vida por una ética para la sustentabilidad* (2002), la crisis del medio ambiente no es solamente un problema de la naturaleza, sino que arrastra otras cuestiones. Por un lado, los autores afirman que la citada crisis es también crisis de la civilización, social, ya que lleva consigo el conflicto de las instituciones políticas y de las relaciones sociales.

La llamada “ética para la sustentabilidad” plantea la reconciliación entre la razón y la moral. De este modo, las acciones a favor de la naturaleza tienen en cuenta las interacciones que se producen en la sociedad. Si las acciones públicas y privadas se orientan hacia la sustentabilidad, la ética ambiental tiene sentido.

En este sentido, Estensoro Saavedra, se refiere al medio ambiente afirmando que `sin duda, un tema que ha capturado con fuerza el imaginario colectivo de la sociedad contemporánea es el referido al medio ambiente. La necesidad de su protección viene modificando de tal manera las conciencias y conductas de la población, que no es aventurado hablar de una verdadera revolución cultural` (2001: 135). Este comentario da cuenta de una visión más que optimista sobre las conductas ambientales de la sociedad, o más bien de un cambio estructural en la concepción del mundo.

Es quizás apresurado pensar que cuarenta años atrás, cuando la cuestión ambiental tomó relevancia, o que comenzó a formar parte de las agendas gubernamentales o que los conflictos ambientales revelaron problemas mayores, confluyen para dar cuenta de una revolución cultural. Es posible, sin embargo, que los grupos contrahegemónicos logren sus objetivos y revolucionen el statu quo respecto del medio ambiente. Este cambio, que si bien es ideológico, incluiría también cambios políticos, sociales y económicos.

Es cierto tal como se cita en otro apartado del trabajo que mientras la amenaza ecológica es algo físico, los desafíos medioambientales toman una forma ideológica (...) la conciencia medioambiental no se origina porque hay problemas ecológicos (...) fuerzas sociales y políticas han jugado un importante rol en preparar los caminos para, y moldear las respuestas a, los asuntos ecológicos` (Estensoro Saavedra 2001: 137).

Resulta más que atractiva la diferenciación que realiza el autor entre los seguidores de dos cosmovisiones diferentes respecto del cuidado del ambiente. Por un lado, se encuentra aquella que valora el desarrollo y el crecimiento económico con el apoyo de la tecnología y la ciencia para superar los problemas ambientales. Por otro, de corte posmoderna que plantea el valor de la naturaleza en si misma. La primera de estas corrientes se denomina *Cosmovisión medioambiental antropocéntrica o Medioambientalismo*, que según el autor, es compatible con otras ideologías, y que “no cuestiona el hecho de que la naturaleza esté al servicio del ser humano. Por tanto, un medio ambiente sano es un factor central para resguardar y proteger el futuro de la humanidad sin sacrificar el proceso de desarrollo”. (Estensoro Saavedra 2001: 146).

La teoría del desarrollo sostenible estaría amparada bajo esta corriente, ya que ésta sintetiza la idea de del proceso de desarrollo y crecimiento económico, incorporando el aspecto ambiental sin alterar los anteriores. La teoría persigue, entonces, tres objetivos: crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental. Esta visión sobre el desarrollo sostenible se ve reforzada con la descripción de la *Cosmovisión biocéntrica o Ecologismo*, y su representante mas dura, la ecología profunda.

Quienes apoyan esta ideología se consideran verdaderos ecologistas, mientras que acusan a los medioambientalistas de “verdes ficticios”, ya que no defienden al medio ambiente como realmente lo merece, apoyando regulaciones ambientales estatales. Se definen, y como ejemplo los verdes europeos “ni de derechas ni de izquierdas, sino adelante”.

¿A qué se refiere el autor cuando habla de *ecología profunda*? Arne Naes fue el primero en acuñar este término. En los años setenta, `advertía que los esfuerzos ecológicos podían orientarse en dos direcciones diversas y aún contrastantes. La primera de ellas buscaba ofrecer soluciones rápidas a la contaminación y al agotamiento de recursos que amenazaban al mundo; en este esfuerzo, sin embargo, más que resolver los problemas, contribuía a esconderlos. La segunda orientación constituía, siempre de acuerdo a Naes, no una política de soluciones fáciles sino a una crítica de los fundamentos culturales que habían empujado a Occidente al abismo en que se encontraba. Se trataba, por tanto, de luchar por un cambio en las ideas que habían sostenido a nuestra civilización, a fin de reequilibrar la relación humana con el medio ambiente`. (Vidal 2003: 1).

Entre otras afirmaciones, el autor señala que `por su anticapitalismo y su antiindustrialismo puede ser considerado una forma modernizada del antiguo marxismo. El movimiento ecologista tiende a ponerse en el debate sobre el desarrollo más allá tanto del capitalismo como del marxismo. Más aún la tendencia general del pensamiento ecologista insiste sobre la descentralización de las decisiones y la participación política. ` (Vidal 2003: 13).

Esta idea del ecologismo como corriente ideológica, enfrentada a la marxista, refleja una concepción de los problemas ambientales un tanto ingenua.

Sin embargo, es posible que la ecología profunda afecte como una manera de concienciar a la población desde un lugar ideológico, mas que de acción, y haciendo hincapié sobre la persuasión y la educación ciudadana.

Continuando en este camino, Estensoro Saavedra, afirma que `la ecología profunda proyecta un ideal de sociedad o ecosociedad, mucho menos poblada por seres humanos que en la actualidad, donde la Naturaleza, entendida como un todo, tiene un valor superior al hombre, entendido como una especie más de las múltiples que componen la biosfera. ` (Estensoro Saavedra 2001: 146).

Los ecologistas más radicales plantean una revolución no violenta, que derrumbe “la sociedad industrial contaminante, saqueadora y materialista” y sea reemplazada por un nuevo orden social y económico armonioso con el medio ambiente.

Esta interpretación que diferencia entre ideologías y concepciones sobre el medio ambiente, sin bien es muy interesante, creo que deja afuera otras ideas sobre el tema. No logran incorporar otras voces que no son tan taxativas al momento de concebir al entorno, lo que limita la sistematización de los actores.

La participación ciudadana y el medio ambiente

Un segundo grupo estaría compuesto por los autores que, desde una visión sociológica de la cuestión ambiental, incorporan las organizaciones no gubernamentales ambientalistas de manera activa en el escenario de toma de decisión, dinamizando el espacio de discusión. Avanzan en lo que a la acción de la sociedad civil se refiere, interconectando actores, problemáticas y escenarios, tanto reales como posibles.

Los escritos citan a las ong's como promotoras de un mejor diálogo entre los actores sobre temas ambientales. Peter Grohmann, quien ha trabajado mucho sobre el tema, subraya que los verdaderos protagonistas del desarrollo de las ciudades en el Tercer mundo son los pobres, y no el Estado o las industrias. Esta idea deviene de la importancia de las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales en el desarrollo sustentable de las ciudades.

A diferencia de otros autores, Grohmann observa con escepticismo el desempeño de los movimientos ambientalistas, ya que 'sólo vinculan condicionalmente el aspecto ambiental con la pobreza y el cambio de estructuras sociales' (Grohmann 1997: 146). Por el contrario, otorga a las organizaciones no gubernamentales un lugar preponderante, de nexo entre los movimientos ambientalistas (típicos de clase media) y los movimientos populares.

Estos últimos ocupan la franja de los pobres urbanos que luchan por mejorar su calidad de vida. Difieren de acuerdo a los objetivos propuestos, por lo que pueden ser de autoayuda vecinal (construcción de viviendas, tendido de redes de servicios públicos); de auto-organización (protestas diversas, como contra el desalojo de viviendas o los programas del FMI); de autogestión propiamente dicha (dirigidas a la satisfacción de necesidades concretas como cooperativas, servicios autogestionados).

Por el contrario, los movimientos ambientalistas urbanos tienen un objetivo concreto (mas allá de los parciales), con diferentes dimensiones de acción. Por ello, es posible encontrar organizaciones que se desempeñan en diferentes niveles. Están aquellas que lo hacen a nivel internacional, trabajando sobre temas más generales o que ocupan escenarios más amplios (emisiones de gases que afectan la capa de ozono, efecto invernadero); a nivel nacional (leyes protectoras de los bosques, transporte de desechos nucleares por las costas del

país); y las regionales y locales (contaminación del aire y de las aguas, instalación de incineradoras).

El ambientalismo gana status de movimiento social especial (Viola 1987), surgido de la sociedad civil organizada para esclarecer y corregir tanto la política estatal como la economía (Alonso y Costa 2000). Esta afirmación otorga un lugar preponderante a la cuestión ambiental, por lo que tiene cierta injerencia en la toma de decisión y la agenda pública. A la vez, durante los años noventa se dio en algunos países latinoamericanos, como Argentina o Brasil, una institucionalización del ambientalismo entre los diversos actores, como ong's, cámaras empresariales, partidos políticos, etc.

Las ong's tienen por misión, en muchos casos, encausar la militancia ambientalista hacia fines concretos y certeros. De alguna manera, son responsables de la movilización ciudadana en temas ambientales.

En el Hemisferio Sur, los movimientos ambientales han demostrado que la destrucción ambiental tiene un impacto diferencial – afecta a los pobres y desposeídos mas que a los ricos y poderosos. (Agarwal 1992: 37).

Para el caso de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, muchos especialistas sostienen que la presión y acción de las ong's para lograr los textos que allí se conformaron, fue muy importante. De alguna manera, ellas están detrás de los compromisos de los grandes países. Sin embargo, aunque el lobby que utilizaron les permitió estar en la antesala de las decisiones, no fueron protagonistas directas de las tomas de decisión. En muy pocos casos fueron la voz en representación de los gobiernos. Aquellas que quedaron fuera del terreno de discusión oficial, se autoconvocaron para trabajar en espacios alternativos.

Gregory Unruch estableció determinados períodos que describen las etapas de la participación ciudadana en el desarrollo sustentable. La primera de ellas es la *era reguladora*, que comenzó tras la Segunda Guerra mundial, ya que las políticas públicas comienzan a ejercer una tibia presión sobre las empresas, producto de las acciones de las ong's que se movilizaron en defensa del ambiente. Consecuencia de esto fueron medidas empresariales para mejorar la calidad ambiental.

La siguiente es la *era transicional*, iniciada en los noventa, que coincide con el fin de la guerra fría y la fuerte presencia de organizaciones locales trabajando por el medio ambiente. En esta etapa el cambio hacia una concepción más ambiental por parte del sector privado, se observa en las acciones que las empresas emprenden como operar con normas ISO o la creación de departamentos de medio ambiente dentro de la misma. Pero no son los únicos

que modifican la actitud hacia la cuestión ambiental, los gobiernos incorporar en sus agendas la regulación sobre contaminación, protección de bosques, etc.

La *era colaborativa* es la que se reproduce actualmente. Finalmente se arriba a la idea de la sostenibilidad ecológica. En esta etapa, los actores relacionados de una u otra manera con el cuidado del medio ambiente, asumen que no alcanza con aplicar normas ambientales a quienes dañan el entorno. Se trata de generar una nueva visión de las necesidades. A la vez, el reconocimiento del saber especializado de las ong's permite abrir el juego a más actores, no solamente contaminante – afectado – policía. Lo que interesa en esta etapa es la interacción entre tres actores: las empresas, los Estados nacionales, la sociedad civil organizada en ong's.

Medio ambiente y pobreza

Este grupo incluye autores que poseen una visión relacionada directamente con la calidad de vida y las condiciones socio-económicas de la población. El hecho de tener en cuenta la pobreza urbana, las condiciones socioeconómicas de los más desprotegidos, los problemas de infraestructura y la gestión urbana en las metrópolis, los vuelve concretos, dinámicos y concientes de la realidad que los rodea. En general, en este grupo se encuentran los autores que tratan sobre la cuestión ambiental en Latinoamérica.

En las últimas décadas, además de ampliarse la brecha económica entre países avanzados y los que aún están en vías de desarrollo, se ha producido el mismo fenómeno en el ámbito ecológico.

‘La cuestión ambiental, de constituir la preocupación de un reducido núcleo de la sociedad, ha pasado a conformar una problemática central, que replantea los postulados básicos del desarrollo, para que estos logren objetivos de mejorar la calidad de vida en un ambiente natural y socialmente adecuado’. (Sejenovich y Panario 1996: 20). Como se aprecia en este enunciado, la problemática ambiental se ha constituido para los autores como un punto importante dentro de la agenda política regional. Desde este trabajo se presenta el nuevo paradigma tecnológico responsable de la marginación actual. Sin embargo, de una forma optimista, los autores encuentran en el desarrollo social y ambiental el camino hacia el bienestar general.

Otro de los elementos relacionados directamente con la cuestión ambiental es la ordenación del territorio. Como afirma Sejenovich, el ordenamiento ambiental del territorio, permite conocer las potencialidades de cada país y las restricciones para diferentes usos de recursos, pudiéndose determinar cuales son las actividades que deben promoverse, cuales son

aquellas que deben restringirse, y que relación se tiene con la racionalidad de los diferentes sectores sociales.

Asimismo, una de las propuestas del desarrollo sustentable es la incorporación de una legislación ambiental. Entre ellas, las propiamente ambientales (leyes generales del ambiente); las sectoriales (las que se conectan directamente con los recursos naturales); y por último, las casuales (las leyes que directa o indirectamente tienen repercusiones sobre lo ambiental). En definitiva, el desarrollo sustentable necesita de un papel activo del Estado en el ordenamiento ambiental, que logre establecer reglas de juego que ponderen el cuidado del entorno.

Los problemas ambientales son a la vez problemas sociales, pero `el tratamiento de la cuestión ambiental urbana requiere un trabajo en torno a problemas normalmente insuficientemente conocidos o documentados y con destinatarios que eventualmente pudieran no percibir el problema como relevante, o bien pudieran preferir no modificar hábitos, por temor a ver perjudicados su nivel de renta o empleo, entre otros factores` (Dascal 1998: 1).

`En Santiago de Chile, si bien existen serios problemas de contaminación atmosférica, hay barrios en donde los niveles son menos graves y las familias de nivel socioeconómico alto puede, además, comprar litros de aire e instalar sistemas de aislamiento apropiados. Lo mismo ocurre con el agua: si su calidad no es buena, se puede instalar un sistema de depuración en la vivienda o bien comprar agua mineral. De este modo se deduce que la gestión ambiental urbana debería orientarse al sector con mayores problemas de pobreza urbana.` (Dascal 1998: 4). El autor sostiene que un mayor nivel socioeconómico permite una mejor calidad ambiental, por lo tanto, la pobreza urbana se definiría, en parte, por el estado de las condiciones ambientales en la ciudad.

El trabajo de Di Pace, Federovisky y Hardoy describe de forma clara la situación de las grandes metrópolis a inicios de la década de los noventa. En parte, plantea los problemas en las diferentes escalas, el barrio, la ciudad, para luego describir los grandes problemas ambientales de las ciudades.

`La protección del medio ambiente urbano, no tiene un rédito económico, sino un rédito social, visualizado en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, generalmente, en su sector más postergado` (Di Pace, Federovisky Hardoy 1991: 23). Esto implica que están en juego decisiones políticas, y su resolución se hace expansiva a otras cuestiones relacionadas con la calidad de vida, como el hacinamiento, la falta de agua potable, las malas condiciones sanitarias. Todos estos problemas forman parte de un panorama común en las ciudades latinoamericanas, la pobreza urbana. Cuanto mayor es el desarrollo de la

ciudad, mayor es la demanda de recursos para sus habitantes. Y aunque en muchos casos las posibilidades de cumplir con estos requisitos se vuelve difícil, la población igualmente se asienta en zonas con malas condiciones territoriales, sociales, económicas (de infraestructura, de provisión de servicios, inundables, etc.). Mejorar las condiciones ambientales de las ciudades ayuda a revertir la pobreza urbana.

Lo que dejan abierto los autores es el camino hacia el mejoramiento de la situación ambiental metropolitana. Es decir, es insuficiente contar con la herramienta de las políticas públicas enfocadas a lo ambiental, falta la participación ciudadana en defensa del ambiente o la participación del tercer sector en la presión para la implementación de estas políticas.

En la metrópolis, como Buenos Aires, se aprecian conflictos ambientales que trascienden, en muchos casos, a la ciudad y el área metropolitana. Morán (1991: 28) cita algunas causas que producen el deterioro ambiental en las ciudades, y que pueden dividirse en dos grupos. Por un lado, aquellos ligados con indicadores ambientales: contaminación atmosférica, contaminación hídrica, ruido, deforestación urbana, falta de espacios verdes, acumulación de residuos peligrosos, hacinamiento. El otro grupo de causas está conformado por una inadecuada ocupación del territorio, ineficiente marco normativo, retraso tecnológico, superposición institucional, centralización del poder, excesiva burocracia, falta de información, crisis económica, inestabilidad político – institucional, etc. Como se aprecia, este segundo grupo no trasluce a simple vista problemas ambientales, pero cruzados con los indicadores, dan por resultado un frágil escenario ambiental urbano. Como afirma el autor, el aparato gubernamental para la gestión ambiental de las ciudades, en particular del Área metropolitana de Buenos Aires, ha sufrido marchas y contramarchas en sus funciones, atribuciones, etc., que crean una entidad sin capacidad de respuesta ni de planificación estratégica del tema. Esta situación se observa en muchas ciudades de Latinoamérica, donde los problemas de gobernabilidad han sido y son muy graves.

Parte de lo que se aprecia en estos trabajos, puede verse en el cuadro que a continuación se detalla. En él, se describe la concepción de la gestión ambiental en las ciudades de forma tradicional y cómo evolucionó a una forma más dinámica y estratégica. Dentro de las características clásicas de la gestión ambiental urbana, no hay gran movilidad social, potencia la competencia entre los distintos actores, tiene una estructura rígida y piramidal. Por el contrario, en los enfoques más novedosos, la planificación estratégica, la participación ciudadana y por sobre todo, la estructura basada en la sustentabilidad de la ciudad, colocan a la gestión urbana en un lugar preponderante respecto del cuidado del ambiente.

Cuadro 1: Caracterización de enfoques nuevos y tradicionales en gestión ambiental urbana.

ENFOQUES TRADICIONALES	ENFOQUES NUEVOS
• Estática • Controladora • Tomadora de decisiones técnicas • Orientada a metas • Lo público vs. Lo privado • Centralizada • Impositiva • Sectorial • Unidireccional • El gobierno como proveedor • Subsidiaria • Basada en la economía formal • Sólo toma en cuenta el ambiente	• Estratégica • Empresarial • Constructora de consensos • Orientada al proceso • Cooperación público-privada • Descentralizada • Participativa • Holística • Interactiva • Privatización con equidad • Recuperación de costos • Valoración de la economía informal • Basada en el desarrollo sustentable

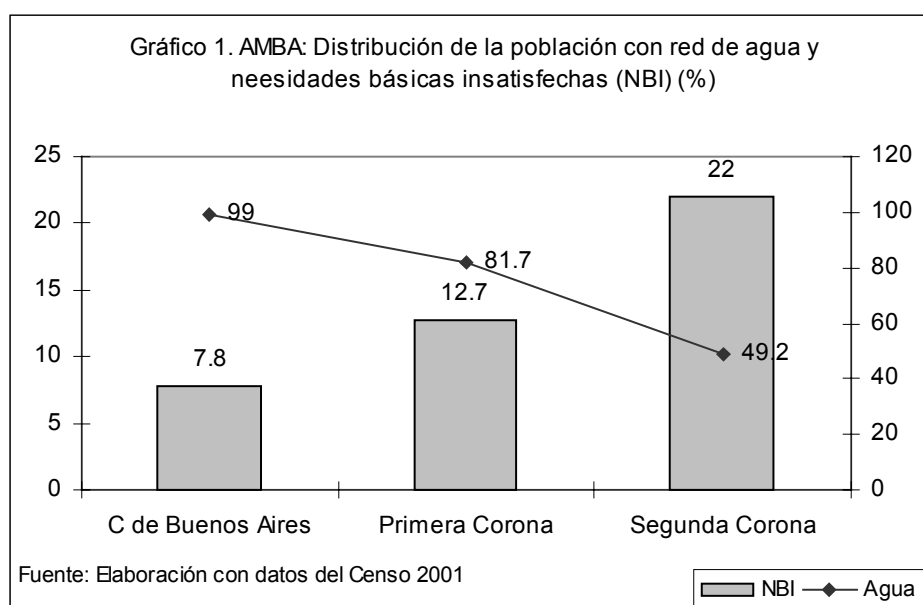
Fuente: Yunen, R. y otros (1997) Guía metodológica de capacitación en gestión ambiental urbana para universidades de América Latina y el Caribe. PNUD-UNOPS-CEUR PUCMM. República Dominicana. (Dascal, G. 1998: 3).

Es interesante destacar que aquellos autores citados que conectan pobreza urbana con medio ambiente reflejan una mirada crítica del cuidado del entorno, así como de las organizaciones que actúan en su defensa. Hablar de la pobreza, del hacinamiento, de las malas condiciones de los servicios públicos en las ciudades permite palpar la realidad urbana, donde la falta de planificación ambiental es un eslabón más en la cadena de problemas metropolitanos.

En este sentido, se aprecia que existe, no sólo la conexión entre pobreza y medio ambiente, sino también entre medio ambiente y desarrollo para la Argentina. Esta relación se sintetiza en la relación entre estilo de desarrollo y medio ambiente; las características favorables que influyeron en el uso sostenible del medio ambiente; y las características desfavorables en el uso diversificado y sostenible del medio ambiente. Para el primer caso se toman como referentes al papel preponderante de la oferta natural en estilo de desarrollo económico del país y el difícil acceso a la tierra, el recurso más abundante del país. Entre las características favorables, se pueden citar la amplia oferta de recursos y la baja intensidad de la población del país, la alta productividad natural del ecosistema pampeano, la notable

estabilidad del medio físico, un sistema urbano de planicie (en Argentina, el sistema urbano está localizado en las grandes planicies, sobre todo ribereñas y costeras). Por último, las características desfavorables incluyen la valorización del suelo y subvalorización del resto de los recursos naturales, la valoración del recurso unido al desinterés por su conservación, el enmascaramiento de los problemas ambientales (los problemas ambientales son de crecimiento constante, pero poco visibles, ya que se confunden con los problemas sociales o económicos), el corto horizonte temporal del estilo pampeano. (Di Pace 1992: 91).

Para las ciudades argentinas, se observan niveles de pobreza y deterioro de la calidad de vida de forma sistemática y sostenida en los últimos veinte años. La situación de los sectores mas empobrecidos se ha agravado con las sucesivas crisis económicas llevándolos a sobrevivir en las grandes ciudades con mala infraestructura de servicios y hacinamiento. El siguiente cuadro muestra las cifras que distinguen la actual situación de la población con necesidades básicas insatisfechas, donde se aprecia el aumento de la pobreza a medida que nos alejamos del centro urbano del Área metropolitana de Buenos Aires.



Fuente: Pérez, P. (2005) El desafío de la gobernabilidad metropolitana para el federalismo argentino. Mimeo.

Los problemas ambientales están muy conectados con los conflictos producidos por la ineficacia de la prestación de los servicios públicos, y muchas veces los primeros son consecuencia de los segundos. Entre ellos, la disposición final de los residuos, la inexistencia de cloacas o la falta de agua potable tienen efectos sobre la salud de la población. Independientemente de que los problemas sociales y económicos sean parte de problemas

estructurales más profundos, desde el Estado, las acciones que se aplican al tema ambiental suelen ser defectuosas, de corto alcance y con legislación que sanciona de manera acotada a los responsables de daños ambientales.

La falta de legislación ambiental se debe a tres características principales. Por un lado, es de tipo reactivo, es decir que no ataca las causas sino las consecuencias de los problemas y sólo busca disminuir de algún modo el impacto de los mismos. En segundo término, expresa un importante nivel de fragmentación espacial debido a la carencia de normativas generales a la cual deban adecuarse las diferentes jurisdicciones. Por último, la tradición ha dado como resultado un tipo de legislación “naturalista”, es decir que entiende como medio ambiente sólo a los elementos derivados del medio natural, sin poner el acento en la interacción de los mismos con la sociedad. En particular, la problemática urbana no es analizada como la de un sistema integrado por diferentes elementos que interaccionan entre si, sino que sólo se consideran los recursos naturales que están contenidos en la ciudad (agua, aire, suelo, bosques periurbanos, arbolado urbano). (Di Pace 1992: 128).

En cambio, los autores que centran la mirada solamente en lo ambiental caen en una argumentación idílica del significado del medio ambiente en la actualidad. El error de esta visión es considerar que la cuestión ambiental lo es por sí misma, sin conectores provenientes de otras disciplinas (si se trata de teoría) o de otras variables (económica, social, empleo, etc.) que conforman la realidad.

Para Romero Lankao (1999) , la conciliación entre desarrollo y ambiente es una utopía de difícil alcance. Los ambientalistas más radicales sostienen que la sustentabilidad es un estado de armonía con la naturaleza, el no uso de recursos naturales y la estabilidad frente a las perturbaciones. A pesar de esta visión romántica y optimista del significado del medio ambiente, existe entre las diversas perspectivas un consenso basado en tres elementos: el reconocimiento del valor intrínseco de lo natural; los límites que el ambiente impone al desarrollo de la sociedad; y la urgencia de pensar en las necesidades de las generaciones futuras.

Conclusiones. El Desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable tiene por objetivo esencial elevar la calidad de vida, mediante la maximización a largo plazo del potencial productivo de los ecosistemas, a través de tecnologías adecuadas a estos fines, y mediante la activa participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo. En esta definición tenemos delineados los elementos fundamentales que conforman la base de la estrategia global. La calidad de vida como

objetivo central y como instrumento, la utilización racional de recursos naturales, las tecnologías adecuadas, y la democratización del proceso de desarrollo` (Sejenovich y Panario 1996: 22. Sánchez y Sejenovich, 1983). Esta afirmación engloba conceptos que no solamente tienen conexión con lo ambiental, sino también con la sustentabilidad económica (considerando costos y beneficios) y la social (elevación de las condiciones de vida y participación en los diferentes procesos).

Esta cuarta corriente, la del desarrollo sustentable, es, a mi entender, un cruce las tres líneas anteriores. Si bien la primera de las corrientes se basa en un discurso por demás idealista, algunos elementos son rescatables desde los valores que el medio ambiente posee y la necesidad de impulsar medidas para su cuidado y preservación. Por otro lado, de la línea de trabajo que alberga a las ong's como catalizadoras de la importancia de la protección ambiental, es interesante rescatar la función del Tercer sector en la difusión, educación e información sobre los problemas ambientales.

Pero no son los únicos que pueden hacerlo, existen organismos internacionales y entidades supranacionales que trabajan muy bien temas ambientales. Por último, el grupo que conecta la pobreza con la calidad ambiental revela la grave situación por la que atraviesan los sectores de más bajos recursos, quienes por las condiciones de vida que poseen, difícilmente tengan acceso a un ambiente sano. Es cierto también que este escenario es recortado, y aplicable a Latinoamérica, pero hay países donde la cuestión ambiental ocupa un espacio importante y recibe la atención que merece.

Bibliografía

- ADAMS, Patricia (1993) *Deudas odiosas. Un legado de insensatez económica y saqueo ambiental*. Editorial Planeta Tierra. Buenos Aires. [1991].
- AGARWAL, A. y NARAIN, S. (1992) Hacia las aldeas verdes. Estrategias para un desarrollo rural, estable y participativo en la India. En *Desarrollo sustentable. ¿Realidad o utopía?*. Revista Medio Ambiente y Urbanización, año 9, número 39. Buenos Aires.
- BRAILOVSKY, A. y FOGUELMAN, D. (2004) *Memoria verde. Historia ecológica de la Argentina*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires [1991].
- DASCAL, G. (1998) *Gestión ambiental urbana: los nuevos caminos*. Temas Sociales N° 20. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR. Disponible en www.sitiosur.cl
- DI PACE, M. (1992) *Las utopías del medio ambiente. Desarrollo sustentable en la Argentina*. Centro Editor de América Latina. IIED-AL. Buenos Aires.
- DI PACE, M., FEDEROVISKY, S. y HARDOY, J. (1991) *Problemas ambientales en ciudades argentinas*. Revista Medio Ambiente y Urbanización, año 9, número 37 bis. IIED-AL. Buenos Aires.
- DI PACE, M., FEDEROVISKY, S. y HARDOY, J. (1992) *Cumbre de la Tierra*. Revista Medio Ambiente y Urbanización, año 9, número 40. Buenos Aires.
- ESTENSSORO SAAVEDRA, J. (2001) Proyección ideológica del debate en torno al medio ambiente. Revista Ciencia Política. Volumen XXI N° 1. Pps. 135-153. Santiago de Chile
- GUIMARAES, R. (2002) *La sostenibilidad del desarrollo entre Río-92 y Johannesburgo 2002: éramos felices y no lo sabíamos*. Disponible en www.scielo.br
- GUIMARAES, R., HARDOY, J., LEFF, E., ARGUETA, A. y otros (2003) *Desarrollo sustentable: 10 años de Río a Johannesburgo*. En Medio Ambiente y Urbanización, año 19, número 39. IIED- AL. Buenos Aires.
- GROHMANN, P. (1997) Los movimientos sociales y el medio ambiente urbano. En: Nueva Sociedad, número 149, Caracas
- LEIS, H. (1999) O ambientalismo contra os moinhos de vento da modernidade. En *Estudios Sociales*. Revista universitaria semestral. Año IX. N° 17. Santa Fe, Argentina, 2° semestre de 1999. pps. 171 – 192.
- MORAN, A. (1991) Gestión ambiental urbana en la ciudad de Buenos Aires. En *Problemas ambientales en ciudades argentinas*. Medio ambiente y urbanización N° 37. IIED-AL. Buenos Aires

ROMERO LANKAO, P. (1999) *La política ambiental ante los diversos retos de la sustentabilidad*. Revista Gestión y Política Pública. Vol. VIII N° 2. México.

SEJENOVICH, H. y GALLO MENDOZA, G. (1995) Pobreza y medio ambiente en Argentina. En Hajek, E. (comp.) *Pobreza y medio ambiente en América Latina*. CIEDLA/CONRAD ADENAUER, Buenos Aires.

SEJENOVICH, H. Y PANARIO, D. (1996) *Hacia otro desarrollo. Una perspectiva ambiental*. Nordan Comunidad. Buenos Aires.

SILVA, C. (1991) Los canjes de deuda por naturaleza. En *Problemas ambientales en ciudades argentinas*. Medio ambiente y urbanización N° 37. IIED-AL. Buenos Aires.

UNRUICH, G. (2003) *Gestión para la sostenibilidad medioambiental*. Revista de Empresa N° 4. Madrid. Disponible en www.revistadeempresa.com.

VIDAL, G. (2003) *Ecología profunda: tecnología, empresa e indigenismo*. Boletín Magíster y Diplomado en Humanidades. Facultad de Humanidades. Santiago de Chile. Disponible en www.uai.cl/humanidades

VIOLA, E. y otros (1998) *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências sociais*. Cortez Editora. Sao Paulo. Capítulos 2, 3.

VV. AA. (2002) *Manifiesto por la vida por una ética para la sustentabilidad*. Simposio sobre Ética y Desarrollo Sustentable. Bogotá. Disponible en www.rolac.unep.mx/educamb/esp/manintro.htm

YUNEN, R. y otros (1997) *Guía metodológica de capacitación en gestión ambiental urbana para universidades de América Latina y el Caribe*. PNUD-UNOPS-CEUR PUCMM. República Dominicana