

Ciudadanía ambiental y las políticas de espacio y escala en Latinoamérica

Alex Latta*

*Department of Global Studies and Balsillie School of International Affairs, Wilfrid Laurier University, Waterloo, Ontario, Canada. Email: alatta@wlu.ca.

Fecha de recepción del original: junio de 2014. Fecha de aceptación: junio de 2014

RESUMEN

El siguiente texto, basado en una conferencia realizada el 31 de octubre de 2012 en la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales de la Universidad Nacional de Misiones, ofrece un planteamiento programático dentro de los debates sobre la ciudadanía ambiental. Comienza con una contextualización de los debates dominantes en torno a la ciudadanía ambiental, y propone otra perspectiva distinta para repensar la relación entre naturaleza y subjetividad política. La segunda parte de la conferencia, plantea una consideración de espacio y escala como dimensiones fundamentales para poder entender esta relación. Recogiendo acontecimientos del trabajo de otros investigadores en varias partes de la región latinoamericana, el análisis explora tres ejemplos de cómo el estudio de espacio y escala puede arrojar luz en las políticas ambientales y en la emergencia de nuevas formas de ciudadanía en esta arena.

Environmental citizenship and the politics of space and scale in latinamerica

ABSTRACT

The following text, based on a conference delivered on October 31, 2012, in the context of the Conservation Speakers Series hosted by the Graduate Studies Program in Social Anthropology at the National University of Misiones, offers a programmatic intervention in debates over environmental citizenship. It begins with a contextualization of the dominant debates in environmental citizenship, and proposes another distinct perspective to rethink the relationship between nature and political subjectivity. The second part of the conference sets out the consideration of space and scale as fundamental dimensions for understanding this relationship. Drawing findings from the work of other researchers in various parts of the Latin American region, the analysis explores three examples of how the study of space and scale can shed light on environmental politics and the emergence of new forms of citizenship in this arena.

CIUDADANÍA Y MEDIO AMBIENTE

Vivimos en una época definida por múltiples crisis ecológicas: la eliminación de bosques y humedales y su reemplazo por ecosistemas antropogénicos, la sobreexplotación de los recursos del mar, la contaminación del aire y del agua, y el calentamiento global. Con cada crisis se abre un nuevo campo de acción y también de estudio para las políticas ambientales. El argumento en este análisis, es que estos diversos campos de políticas ambientales tienen una relevancia mucho más allá del debate sobre el futuro del medio ambiente.

Hace dos décadas se empezó a instalar un nuevo lenguaje analítico y normativo en torno a estos campos de política ambiental: el lenguaje de la ciudadanía ambiental. Mayormente, conocemos a la ciudadanía como la institución que define nuestros derechos y responsabilidades como miembros de una sociedad política dentro de un estado-nación. Esta definición no es equivocada, pero es muy estrecha y estática. Para acercarnos al concepto de ciudadanía ambiental, y para entender la perspectiva alternativa planteada a continuación, tendremos que reconstruir la noción de ciudadanía. Más allá de las definiciones formales, la ciudadanía significa un sitio con múltiples dimensiones dentro de las cuales cada individuo, cada grupo, cada comunidad va cultivando su subjetividad política, su forma de ser y actuar en relación a una colectividad política.

Si bien la ciudadanía consiste en derechos y obligaciones, estos derechos y obligaciones son fluidos, sujetos a las respuestas para una serie de preguntas: ¿cuáles derechos y responsabilidades? ¿de quién? ¿ejercidos en relación a cuál colectividad? Mientras se busca respuestas a estas preguntas a través de las luchas sociales, la ciudadanía se transforma en un proceso o un espacio de lucha que va evolucionando. Para caracterizar dicho proceso, podemos emplear el lenguaje del "devenir político", un término introducido por Engin Isin (2002). Según su visión, la ciudadanía tiene diferentes caras. Por un lado "*...la ciudadanía es ese punto de vista particular del grupo dominante, que se constituye como punto de vista universal*" (Isin, 2002:275). Desde ese lado, entonces, la ciudadanía es de algún modo cultivada y articulada por una clase dominante. Pero, por otro lado, la ciudadanía también ofrece un espacio para convertirse en un ser político, para el devenir político de las clases marginales. En torno a esa promesa, Isin sugiere que "*...el devenir político es el momento en que uno se constituye como un sujeto capaz de juzgar en la luz de la colectividad, bajo la luz amplia de un espacio público, y en eso se asocia con o en contra de otros para asumir esa responsabilidad*" (Isin, 2002:276).

De esta manera, la política y la ciudadanía tienen algo que ver con los momentos en que los actores que están constituidos como "otros", fuera de las normas de la ciudadanía dominante, logran romper el esquema, logran desarticular las normas dominantes de la ciudadanía y proponer otra visión de quiénes son los ciudadanos y cuáles son sus derechos y obligaciones. Es esta visión de la ciudadanía que debemos mantener presente, mientras consideramos las relaciones entre ciudadanía y políticas ambientales.

LA CONCEPTUALIZACIÓN DOMINANTE DE LA CIUDADANÍA AMBIENTAL

La emergencia del innovador lenguaje de ciudadanía ambiental tiene tres vertientes principales: derechos, responsabilidades y participación. Lo que ha predominado en la literatura sobre ciudadanía ambiental es una argumentación normativa, una prescripción para construir una ciudadanía "verde". Por el lado de los derechos, la pregunta ha sido: ¿cómo podemos derivar derechos ambientales desde la teoría política liberal? ¿Cuáles nuevos derechos debemos reconocer para empoderar al ciudadano como defensor de su entorno natural? Considerando las responsabilidades, la pregunta ha sido: ¿cómo podemos utilizar la ciudadanía como una herramienta para cambiar el comportamiento de los seres humanos hacia el medio ambiente? ¿Cómo podemos incorporar responsabilidades hacia la naturaleza dentro de las obligaciones de la ciudadanía? Estas dos vertientes han sido hasta ahora las dominantes, pero una tercera dimensión ha explorado también la participación. Aquí la pregunta ha sido: ¿cómo hacemos para que los ciudadanos participen en el mejoramiento de su medio ambiente y en la toma de decisiones sobre las políticas públicas ambientales?

En el campo de literatura donde se ha desarrollado el concepto de la ciudadanía ambiental, han ejercido mucha influencia las ideas de Andrew Dobson (2003). Dobson plantea las bases para una ciudadanía ecológica en que nuestras obligaciones políticas son definidas por nuestras huellas ecológicas –por el consumo de recursos naturales–. Sabemos que aproximadamente ochenta por ciento de estos recursos es consumido por un veinte por ciento de la población mundial, mayormente ubicada en el Norte global. Entonces, esta visión de la ciudadanía está dirigida hacia esa población que está sobre-consumiendo los recursos naturales, e implica una responsabilidad de disminuir dicho sobre-consumo. De este modo, es una visión limitada de la ciudadanía ecológica porque no nos ofrece una forma de imaginar la agencia socioambiental del otro ochenta por ciento de la población global que sufre las consecuencias del sobreconsumo de recursos naturales.

Este enfoque en el Norte global es una de las limitaciones de la visión dominante de la ciudadanía ambiental, pero hay otra que va más al fondo del concepto. Si nos fijamos bien en los discursos en torno a la ciudadanía ambiental o ecológica, veremos que la naturaleza es un elemento incorporado desde afuera, que tiene que ser *introducido* en la ciudadanía. En otras palabras, el punto de partida para la conceptualización de la ciudadanía ambiental ha sido la presuposición de que la ciudadanía en sí, anterior a la inyección de derechos y responsabilidades nuevas, no tiene ninguna relación con la naturaleza. Cada elemento, ciudadano y naturaleza, habita en una esfera separada y diferente. Volveré a abordar este tema más adelante.

LA CIUDADANÍA AMBIENTAL EN LA PRÁCTICA

La visión de la ciudadanía ambiental o ecológica descrita aquí, con su corte normativo, su prescripción para introducir la dimensión ambiental en las prácticas ciudadanas, no ha sido meramente académica. Es una visión que empieza a aparecer también en las políticas públicas. Por ejemplo, en 2006 el Ministerio Federal de Medio Ambiente de Canadá –uno de los primeros países donde se empezó a articular el concepto de ciudadanía ambiental– publicó un cuaderno

para niños escolares que les orienta a la ciudadanía ambiental.¹ La idea del cuaderno era guiarlos a través de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza (y especialmente el ciclo hidrológico), para sensibilizarlos a esas relaciones. Al parecer, la meta era cultivar en ellos una responsabilidad hacia su entorno natural. La responsabilidad al medio ambiente también aparece en la guía publicada por el gobierno federal para postulantes a la ciudadanía canadiense, aunque el énfasis en esta dimensión ha sido muy reducido bajo el actual gobierno de derecha.

También hemos visto la implementación de la idea de ciudadanía ambiental en las políticas públicas dentro de Latinoamérica, especialmente a través de un programa de la ONU que concluyó en 2006. En contraste con los dos ejemplos de ciudadanía que acabo de compartir desde Canadá, éste era un programa enfocado en el concepto de ciudadanía ambiental *global*, con un énfasis en la responsabilidad del individuo hacia la salud ambiental del planeta. Voy a referirme a algunos ejemplos de las manifestaciones de este programa en un par de países. Desde Perú se elaboró una definición de la ciudadanía ambiental como resultado de su participación en el programa:

*"Podemos definir a la Ciudadanía Ambiental como una dimensión de 'la ciudadanía' que enfatiza los derechos y responsabilidades con el ambiente y que ve en los ciudadanos los actores centrales de un cambio hacia la sostenibilidad y la equidad...". Esta visión también incluye "...la educación ambiental, participación ciudadana y acceso a la información y justicia ambientales."*²

La primera parte de la definición evidencia la idea de que los ciudadanos pueden ser actores fundamentales en la reorientación de las relaciones entre sociedad y medio ambiente; la segunda parte resalta la importancia de la educación ambiental y también de la participación. En Perú el programa de ciudadanía ambiental dio lugar a la publicación de un boletín, el establecimiento de un premio para ciudadanía ambiental y algunas otras iniciativas. A pesar de la amplitud de la definición, quiero subrayar que tenemos aquí algo muy parecido a lo que ya vimos en el contexto de Canadá –un concepto de la ciudadanía ambiental encapsulado en la necesidad de sensibilizarse al medio ambiente y asumir ciertas responsabilidades–. Por ejemplo, en el Boletín Número 9 de septiembre 2009, un dibujo de un basurero con cara feliz anima al lector a usar bolsas de tela en vez de bolsas de plástico.³ Los reportes del Boletín describen la participación ambiental, principalmente, en forma de campañas de ciclismo, limpieza de lugares públicos y talleres de sensibilización ambiental para jóvenes. Si bien son positivas, estas actividades no incluyen la participación en la toma de decisiones.

Una publicidad radial de Costa Rica, otro país que participó en el mismo programa de ciudadanía ambiental global de la ONU, nos da otro ejemplo en sintonía con la visión dominante de la ciudadanía ambiental que ya hemos visto en los casos de Canadá y Perú.

"[voz de un niño] Amar mi casa [música]...[voz femenina] Yo soy Gea, Gaia, Pachamama, soy la tierra, pero me aquejan enormes dolencias. Me duele la piel. Se mueren mis ríos. Tengo fiebre. Estoy calentando demasiado. Yo soy su casa, y solo si ustedes me cuidan y me atienden podríamos estar bien. [voz del niño] No es solo un planeta; está vivo y es nuestra casa".⁴

Aquí, de nuevo vemos la toma de responsabilidad como eje del concepto de ciudadanía ambiental.

UNA VISIÓN ALTERNATIVA DEL VÍNCULO ENTRE CIUDADANÍA Y NATURALEZA

Partiendo de esta visión dominante de la ciudadanía ambiental ilustrada en estos ejemplos de Canadá, Perú y Costa Rica, podemos volver a considerar las limitaciones de esta visión como una forma de abordar las relaciones entre ciudadanía y naturaleza, y explorar una visión alternativa. Como ya ha sido mencionado más arriba, la visión dominante de la ciudadanía ambiental ha tomado como punto de partida la idea de que la naturaleza es algo ajeno al sujeto político, algo que tiene que ser agregado a la subjetividad del ciudadano para constituir una nueva forma de responsabilidad o derecho. Al contrario, será mi argumento a continuación que la ciudadanía siempre ha sido de algún modo vinculada con la naturaleza.

Propongo que existen por lo menos tres maneras en que la figura del ciudadano es constituida a través de una relación con el entorno natural.

(a) Sociedad política y estado de naturaleza. Desde la teoría política moderna, sobre todo en las grandes obras de Thomas Hobbes, Jean-Jaques Rousseau y John Locke, surge la idea de un "estado de naturaleza" como un estado pre-político. Estos teóricos sostienen que en algún momento pre-histórico el ser humano era parte de un todo "natural" donde no existía lo político. Supuestamente, en algún momento el ser humano habrá hecho algo para salir de esa condición y entrar en la sociedad, entrar en lo político. En esta conceptualización la naturaleza está presente, pero presente en el sentido de algo que define a la política precisamente por el contraste que representa —una "presencia" marcada por la declaración de su ausencia—.

(b) Naturaleza y territorio nacional. La naturaleza también figura en las condiciones para la vida política del ciudadano a través de la relación entre el Estado y su territorio. En los símbolos de la nación, la naturaleza está muy presente. En Canadá, la hoja de un árbol conforma la bandera como nuestro símbolo nacional. Para otros países también la naturaleza figura como símbolo, por ejemplo, en los escudos donde aparecen la flora y fauna nacionales. Todo esto alude a un tipo de vínculo con el territorio que va más allá de lo que sentimos al ver el territorio dibujado en un mapa. Estos símbolos son una forma de articular la identidad de una nación —y de los ciudadanos— con la naturaleza del territorio nacional.

(c) Naturaleza y propiedad. Finalmente, quiero traer un tercer ejemplo en el que la naturaleza está vinculada a la constitución de los actores políticos: la institución de la propiedad. Dentro de la evolución del Estado democrático en occidente la propiedad era, en un principio, lo que se necesitaba para ser un ciudadano con plenos derechos. Uno tenía que ser *dueño de un pedazo de tierra* para ser ciudadano. Ahora, la institución de la ciudadanía ha evolucionado y esta condición ya no existe, pero en la actualidad ser propietario de la tierra todavía influye en la capacidad de ejercer los derechos ciudadanos.

En cada una de estas tres dimensiones la naturaleza y la ciudadanía no pertenecen a esferas separadas. Al contrario, la naturaleza está integrada de diferentes formas en la vida política y, por ende, va de la mano de la ciudadanía.

POLÍTICAS AMBIENTALES Y LAS RELACIONES DE ESPACIO Y ESCALA

Esta conexión entre naturaleza y vida política recibe una nueva inflexión con la llegada de las políticas propiamente ambientales: las luchas para proteger ambientes locales, los conflictos en torno a la explotación de los recursos naturales, la evolución de políticas públicas del medio ambiente, y los movimientos ecológicos. Pese a que el discurso dominante del ciudadano ambiental nace en torno a estas políticas del medio ambiente, no logra captar y comprender la articulación de estos nuevos espacios políticos con las relaciones entre vida política y naturaleza que ya venían implantadas en la figura del ciudadano.

En este nuevo contexto, ¿cómo entender este proceso de articulación entre ciudadanía y políticas del medio ambiente? Este análisis propone que en ese proceso de articulación son fundamentales las relaciones de espacio y escala, los discursos y prácticas que dan forma al escenario para la gobernanza ambiental. Para indagar en estas relaciones, podemos apoyarnos en la conceptualización de espacio y escala dentro de la geografía humana, vinculada especialmente con la herencia de Henri Lefebvre. Según esta conceptualización, la escala y el espacio no son predeterminados, el espacio no es simplemente *ocupado* por los actores políticos, y las escalas (local, nacional, regional, global) no simplemente existen como niveles de acción o características de actores. Al contrario, esta conceptualización parte de un proceso dialéctico: los actores participan en la definición de espacio y escala, pero las posibilidades de acción política son también condicionadas por las relaciones de espacio y escala.

Volviendo a la pregunta planteada: ¿cómo han sido articuladas las políticas del medio ambiente con la figura del ciudadano en su relación con la naturaleza?, y en particular, ¿cómo se manifiestan estas articulaciones dentro de las relaciones de espacio y escala?, podemos regresar a la dimensión formal de la ciudadanía dentro del Estado. El Estado Westfaliano sigue jugando un papel fundamental como contenedor para la ciudadanía, por ejemplo como un espacio donde garantizar nuevos derechos y obligaciones ciudadanos en torno al medio ambiente. En Argentina, por ejemplo, la reforma de la Constitución en 1994 establece derechos a un ambiente sano. Ese derecho es constituido como un derecho colectivo, y la Carta Magna declara además que puede ser defendido no solo por alguien que ha sufrido daño ambiental, sino también por terceros. Claramente, el Estado juega un rol importante en conformar un espacio legal para la práctica de la ciudadanía con relación al medio ambiente.

No obstante la importancia del Estado, las relaciones humano-ambientales, junto con los debates y conflictos que las rodean, rompen este contenedor del Estado Westfaliano, y empiezan a constituir sujetos políticos en varias otras escalas. Van surgiendo discursos y prácticas de ciudadanías sub-nacionales y también regionales o globales, en torno a las políticas del medio ambiente. En este ámbito, la versión dominante de la ciudadanía ambiental celebra en particular la escala global. Vimos esa orientación, por ejemplo, en el contexto del programa de ciudadanía ambiental global para Latinoamérica de la ONU, donde se exige a los ciudadanos imaginarse como ciudadanos con una consciencia global. Esta visión es importante, pero es igual de unidimensional que la visión del ciudadano encerrado dentro del Estado Westfaliano. Desde la perspectiva

planteada por este análisis, debemos explorar cómo las políticas ambientales nos llevan hacia la formación de nuevas subjetividades políticas en diferentes sitios, a diferentes escalas, en torno a diferentes relaciones político-ecológicas. Para conducir esta exploración, la próxima sección relata tres viñetas desde la perspectiva de la región latinoamericana: una en torno a las políticas del agua, otra en relación a una iniciativa de integración regional de infraestructura, y la tercera respecto a la gobernanza global del medio ambiente.

TRES VIÑETAS: POLÍTICAS AMBIENTALES, CIUDADANÍA Y LAS RELACIONES DE ESPACIO Y ESCALA

(a) Ciudadanía y los espacios del agua

El agua es fundamental para la vida humana y también para nuestras economías. En cuanto a sus propiedades físicas y su comportamiento material, el agua juega un papel especial y se incorpora en el metabolismo socio-natural. Además, por esa misma razón nos conecta a lugares distantes. Con sus flujos puede traer beneficios (nutrientes, por ejemplo) pero también puede traer riesgos y daños (como la contaminación). Cuando llega en cantidades adecuadas permite la producción agrícola, pero cuando hay escasez o superabundancia, el agua se transforma en un factor fundamental de riesgo ambiental. El agua juega así un papel importantísimo en la relación humano-naturaleza. Por lo mismo, el control del agua por distintos grupos puede ser determinante en las relaciones sociales. De ese modo, el agua frecuentemente se transforma en un sitio de contienda social, donde sujetos políticos y flujos hidrográficos se entretajan.

En un ejemplo de la morfología de estas relaciones socio-acuáticas, Ulrich Oslender (2002) nos comparte el caso de la organización social en las tierras bajas de la costa del Pacífico en Colombia, donde las múltiples vías de transporte por agua conforman un "espacio acuático", que es tanto un espacio social como geográfico. Con la politización de estos territorios en torno a la extracción de los recursos naturales, este espacio acuático se transforma también en un espacio político, donde van surgiendo nuevos sujetos políticos asociados a la defensa del territorio.

El concepto de un tejido hidro-social parece muy pertinente para el análisis de espacios rurales, pero a primera vista no se aplica al contexto urbano, donde la gente no se pregunta, en muchos casos, de dónde viene su agua. Sin embargo, el agua también está tramada con las relaciones sociales urbanas, siendo una condición para su reproducción. En el caso de la clase alta, el agua por supuesto es necesaria para su uso industrial y, en consecuencia, para la acumulación de capital, pero también juega otro papel en torno al estatus social: en los estándares de limpieza personal y en la ostentación arquitectural en fuentes, céspedes y jardines. Entonces, ciertos flujos de agua son importantes en la reproducción económica de la clase dominante *y de su estatus cultural*. Otros flujos, frecuentemente de aguas contaminadas o inseguras, sirven para reproducir la vida en condiciones marginales de la clase baja. De esta forma, el agua marca la brecha entre clases sociales. Como apunta Eric Swyngedouw (2004:177) en su estudio de Guayaquil, Ecuador, *"las luchas por el agua... también son luchas por la ciudad"*.

Esta perspectiva pone de relieve cómo las políticas del agua repercuten en varias escalas dentro del contexto urbano. Para profundizar en el tema, podemos tomar como ejemplo el caso del

Matanza-Riachuelo, en la Provincia de Buenos Aires.⁵ Este caso nos devuelve al contexto de la nueva Constitución de 1994, que establece el derecho a un ambiente limpio y permite la intervención legal de terceros para defenderlo. En el caso del Matanza-Riachuelo se hizo una denuncia en nombre de una lista de pobladores de villas marginales de la cuenca. Se llama el Caso Beatriz Mendoza, por una pobladora de Villa Inflamable que aparece primera en la lista. La denuncia está basada en estudios realizados por ONGs, y fue apoyada también por el Defensor del Pueblo de la Nación. Estos estudios demostraban que los niños de estos barrios tenían altos niveles de plomo y otros contaminantes en su sangre. El caso llegó a la Corte Suprema y ésta, basándose en los derechos constitucionales, reconoció a las ONGs como terceros en el caso. También, en su primera decisión de 2006 (fueron varias decisiones) la Corte dio instrucciones a los tres niveles de gobierno de presentar un plan de saneamiento y manejo integrado para la cuenca. Esta decisión dio lugar a la formación de una autoridad intergubernamental para la gobernanza ambiental de la cuenca del Matanza-Riachuelo incluyendo la participación de catorce municipalidades, más el gobierno provincial y federal.

La situación del Matanza-Riachuelo ha sido un problema por décadas. Si bien la Constitución protege el derecho a un ambiente sano desde 1994, no sirvió como amparo a los derechos ambientales de los habitantes de la cuenca hasta que ciertos ciudadanos decidieron llevar el caso de forma definitiva a los ámbitos legales y políticos. Esto nos demuestra que la ciudadanía, en su vínculo con el medio ambiente, no se encuentra en las mismas leyes. Las leyes pueden ser una parte, una condición, para cierta forma de ejercer una política del medio ambiente. Pero al final, es el devenir político de ciertos actores con referencia al medio ambiente que hace que esa ley se active.

En términos de las relaciones de espacio y escala, lo que resulta especialmente interesante en este caso es que por fin se reconoció el Matanza-Riachuelo como un problema a nivel de la cuenca. Eso obligó una forma de cooperación política que en sí ha sido difícil, y no tan exitosa hasta ahora. Efectivamente, la formación de la nueva agencia intergubernamental implica una redefinición de las políticas hacia otra escala, otro espacio, otro concepto de la relación entre asentamiento humano y espacio acuático. Es importante resaltar que este concepto de la cuenca no es único a este caso, si no que ha surgido en diferentes lugares. En muchos casos, como con el Matanza-Riachuelo, la cuenca como una unidad de políticas ambientales surgió desde movilizaciones ciudadanas. Por ejemplo, en Uruguay el manejo integrado de cuencas se ha dado de una forma muy fuerte, con la formación de comités de cuenca como producto de un movimiento social, de una demanda al gobierno de conformar un espacio para el ejercicio de la participación ciudadana a nivel de la cuenca. Pero, por otro lado, la cuenca ha sido definida también como un espacio de políticas y gestión desde arriba, promovido por entidades como el Banco Mundial, el Fondo Mundial para la Naturaleza, el *Global Water Partnership*, la Red Internacional de Organizaciones de Cuencas. Esta política de manejo integrado de cuenca que viene desde arriba se presenta principalmente desde una mirada de gestión técnica, y choca con movimientos sociales que tienen la visión de la cuenca desde abajo, como espacio político. De este modo, la cuenca se ha

transformado en un espacio fundamental de confluencia y de contienda, donde la relación entre ciudadano y naturaleza es redefinida por la interacción de múltiples actores.

(b) Ciudadanía a la escala del nuevo imperio

En la segunda viñeta exploramos cómo la formación de nuevas subjetividades políticas gira en torno al plan IIRSA: la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica. El plan IIRSA es un proyecto a nivel continental impulsado por los gobiernos de la región. Tiene diez ejes que conforman las sub-regiones donde se pretende fomentar la integración a través de varios proyectos de infraestructura (de transporte, comunicación y energía). Cada uno de estos ejes incorpora múltiples territorios nacionales. La idea es agilizar las economías de la región a través de esta integración. En la carpeta hay actualmente 531 proyectos contemplados, y hasta 2011, según el sitio de internet de IIRSA, han sido gastados \$116 mil millones de dólares en los proyectos asociados a la iniciativa. En el contexto de las políticas ambientales, IIRSA presenta un importante desafío para la ciudadanía, porque representa un esfuerzo para redefinir las relaciones (los metabolismos) socio-naturales al nivel continental.

En los mapas de IIRSA, los espacios definidos por sus diez ejes presentan un nuevo orden espacial donde los ejes de integración cruzan las fronteras de los países como si no existieran (IIRSA, 2011). Esta es otra geografía de la relación entre los seres humanos y el territorio. El desafío para la ciudadanía es su articulación en estos espacios pos-Westfalianos, a través de esta nueva geografía territorial.

Quiero compartir la historia de una pequeña parte de este plan IIRSA, un proyecto entre muchos, pero un proyecto simbólico. Cuando llegué a Suramérica por primera vez, en 1998, llegué al pueblo de Puerto Maldonado, en el Río Madre de Dios, en el sur-este de Perú. Explorando el pueblo llegué a la orilla del río. Existía un servicio de traslado para cruzar el río en barcaza. Al otro lado del río el camino seguía –un camino de tierra difícil de transitar– hacia la frontera con Brasil. En la orilla del río había también una gran colección de vigas de metal, oxidadas y aparentemente olvidadas. Pregunté a la gente sobre el propósito de las vigas y me decían que el gobierno llevaba años prometiendo la construcción de un puente, una conexión con Brasil. Aparentemente unos años antes habían llegado las vigas y los cables para el puente, pero después no alcanzaron los fondos y el proyecto fue abandonado. Lo interesante es que la gente del lugar, que obviamente despreciaba al Estado por olvidarles allí en su rincón de la selva Amazónica, no tenía mucha esperanza de que el puente se construyera. En realidad, el puente era como un chiste para ellos, un símbolo de un Estado inepto y distante, y de los políticos que llegaban con sus promesas fantásticas y luego volvían a la capital, dejando atrás solo los sueños de la modernización. La gente no esperaba ver ese puente construido durante sus vidas.

Sin puente, la geografía de Puerto Maldonado era definida por el río. Era el flujo del río que condicionaba la relación entre este asentamiento humano y su entorno natural. Uno podía llegar a Puerto Maldonado desde el lado occidental del continente por un camino de tierra o por el aeropuerto. Pero los flujos de personas y bienes que llegaban por estas vías parecían secundarios comparados con los flujos de personas y productos que vinculaban este asentamiento humano

con la selva a través del río. Era realmente el río que dominaba el espacio y el ritmo de la vida en Puerto Maldonado. Al parecer, el modernismo había chocado con el majestuoso río y había perdido la batalla.

Un poco más de diez años más tarde, en 2011, el puente fue inaugurado. Es el puente más largo del país (más de 700 metros de largo). La construcción de este puente, la transformación de ese sueño modernizador casi fantástico en una obra real, ha reconfigurado el espacio geográfico. El asentamiento de Puerto Maldonado ya no es un espacio definido por los flujos del río, sino por la carretera. Se llama el "Puente Intercontinental". Quizás es un poco grandioso el título, pero efectivamente este puente fue la pieza clave en la realización de una carretera que conecta el Atlántico y el Pacífico a través del "eje interoceánico central" del plan IIRSA. En muchos aspectos el río sigue siendo importante para Puerto Maldonado, pero la carretera es ahora la geografía de flujo dominante de la zona. Asimismo, la carretera ha redefinido la relación entre pueblo, río y selva, porque ha abierto la zona a presiones extractivas mucho mayores.

Existen otros proyectos similares, como la hidrovía que se propone para el Río Madeira, donde la visión no es solamente construir un puente sobre un río si no reconstruir el espacio geofísico para transformar el río en una especie de carretera acuática.

Con estos ejemplos podemos ver como la iniciativa IIRSA pretende transformar las relaciones espaciales en Suramérica. Esta transformación trae consigo una reconfiguración de las relaciones de soberanía. Un caso que no es parte de IIRSA, pero que demuestra claramente este proceso de integración territorial es la mina Pascua Lama, de Barrick Gold. En 1998 se firmó un tratado entre Argentina y Chile que permite las condiciones para la explotación minera a través de la frontera. Si uno observa los límites del proyecto Pascua Lama en un mapa, es como si la frontera no existiera. El espacio de la mina es un territorio definido por las actividades de la corporación. Con Pascua Lama nos encontramos con el futuro de la visión integracionista, que va borrando las fronteras político-económicas del continente.

Considerando estos ejemplos, y el plan IIRSA en general, unas palabras de Karl Marx y Friedrich Engels cobran nueva vida:

"La necesidad de encontrar mercados espolea a la burguesía de una punta a otra del planeta. [Yo pondría allí también la necesidad de encontrar materias primas] Por todas partes anida, en todas partes construye, por doquier establece relaciones. La burguesía, al explotar el mercado mundial, da a la producción y al consumo de todos los países un sello cosmopolita.[...] Obliga a todas las naciones a abrazar el régimen de producción de la burguesía o perecer; las obliga a implantar en su propio seno la llamada civilización, es decir, a hacerse burguesas. Crea un mundo hecho a su imagen y semejanza" (Marx y Engels, 1994:162).

Propongo que lo que observamos con el plan IIRSA es otra etapa en la realización de esta lógica del capital. Tomando prestada la idea de imperio, tal como es elaborada por Hardt y Negri (2000), lo que vemos surgiendo en Latinoamérica con este plan de integración es el nuevo imperio: no el imperio de neocolonialismo Europeo, ni el imperio del brazo largo de los Estados Unidos, sino el

imperio del capital en sí, el capital como un poder que organiza el espacio. La geografía de esta civilización burguesa que Marx y Engels describen es un espacio fundamentalmente plano, y eso es lo que se pretende con el plan IIRSA: un espacio plano donde no hay fricción, donde el capital fluye sin restricciones de fronteras, mares, montañas y regulaciones. Esta ambición presenta un desafío político, lo de imaginar y reconstruir la ciudadanía de otra forma, para ofrecer una respuesta a la expansión de este imperio del capital.

Durante la descentralización del Estado asociada con el proyecto neoliberal, existía la ilusión de que a nivel local los ciudadanos iban a recuperar su poder, sus oportunidades de participación en definir el camino para el desarrollo. Eso ha sido una quimera. La descentralización no ha entregado una influencia real al ciudadano. Esto no quiere decir que no existe ninguna forma de agencia social y económica a nivel local, pero frente a algo como la iniciativa IIRSA, la participación ciudadana local en sí no logra desafiar a la lógica del capital.

En cambio, para los ciudadanos todavía existe cierta posibilidad de ejercer influencia a través del aparato del Estado. En Ecuador y Bolivia, y en algunas formas en Argentina también, hemos visto que el Estado es capaz todavía de frenar el avance de las relaciones capitalistas. Podríamos apuntar, por ejemplo, al impacto del concepto de buen vivir en las políticas socio-ambientales de Ecuador y Bolivia.

Más importante aún es la posibilidad —a través de redes de activismo como la Red Vida, que articula organizaciones y luchas por el agua a través de Suramérica— de reconstruir lo local y lo nacional como espacios políticos donde practicar una ciudadanía que es a la vez transnacional. Si concebimos a localidades y territorios nacionales como sitios conectados en un terreno más extenso de relaciones de poder que no obedece a los contenedores antiguos de la política, quizás sea posible imaginar y percibir nuevas formas de influencia política para la ciudadanía en ese mismo espacio regional del plan IIRSA.

La pregunta clave, por supuesto, es si estas redes de movimientos sociales realmente tienen la densidad de conexiones y colaboraciones para superar la fragmentación de la ciudadanía dentro de sus espacios locales y nacionales. Por otro lado, también hay que preguntarse si las prácticas de la ciudadanía *deberían* adaptarse a ese espacio plano del capital sin fronteras. Quizás, al contrario, las políticas de la ciudadanía deberían apuntar a una recuperación de las fricciones del espacio, al control político de los espacios nacionales y locales para el bien de sus habitantes.

(c) Ciudadanía y las innovaciones en la gobernanza ambiental global

En esta tercera viñeta exploramos la relación entre ciudadano y naturaleza en el terreno del ambientalismo global y las nuevas formas de gobernanza que van surgiendo en torno a la conservación y la gestión del ambiente planetario. Con la creciente consciencia de las varias crisis ambientales que enfrentamos a nivel mundial hemos visto una fuerte política de conservación, dirigida especialmente desde Estados, ONGs y agencias del Norte global hacia ecosistemas del Sur global. Esta política de conservación nos lleva hacia nuevas prácticas de gestión de las relaciones entre comunidades humanas y su entorno natural. Vinculados a estas nuevas prácticas, han

abierto nuevos espacios para el ejercicio de los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos.

En esta línea, un reciente trabajo de Brián Ferrero (2012) abarca las relaciones socio-ambientales en comunidades de colonos adyacentes a la Reserva de la Biosfera Yabotí. En su exploración de la relación entre estas comunidades y la Reserva, él identifica un cambio discursivo donde la selva de Misiones es resignificada como "los pulmones del mundo". Este discurso ha llegado a Misiones en gran parte por la influencia de ONGs y agencias de cooperación internacional, las cuales han traído una nueva preocupación por la conservación de la selva. En el caso de Yabotí, estos actores externos han colaborado con el Estado argentino en la elaboración de una nueva política de gobernanza ambiental para la Reserva, una política que abre un espacio de diálogo con las comunidades marginales de la zona sobre la conservación de la naturaleza, conformando lo que Ferrero denomina una "arena ambiental". Ferrero observa cómo ese espacio de diálogo incorpora estas comunidades en la nueva geografía de la conservación, en un "territorio ambiental", provocando un conjunto de cambios en la identidad de los colonos con respecto a su relación con la Reserva y con la naturaleza en general. Sus narrativas de historia personal y familiar describen de qué manera en un principio destruían la selva sin entender el impacto de sus acciones. Luego, cuentan de un despertar de consciencia de la selva como un espacio importante para la salud del planeta, y la germinación de una nueva identidad como cuidadores de esa selva. Lo que observamos en este ejemplo es una subjetividad ecológica conformada en relación a espacios locales, pero también a través de la globalización de esos espacios dentro de una política global de conservación.

Una de las dimensiones más interesantes de este caso es el modo en que los colonos han utilizado este espacio y esta nueva identidad, no solamente para jugar un papel en la gobernanza de la naturaleza sino también para hacer nuevas demandas al Estado en torno a sus otros derechos ciudadanos. Con la plataforma de legitimidad que tienen como contrapartes en el cuidado de la selva, también han hecho demandas para escuelas, mejoramiento de caminos y centros de salud. Entonces, su propio devenir político dentro del Estado argentino está fuertemente vinculado a su nueva subjetividad política ambiental.

Otro ejemplo de la manera en que la gobernanza ambiental global ha implicado la reconstrucción de los espacios de ciudadanía, podemos encontrarlo en el caso de REDD: Reducción de Emisiones de Deforestación y Degradación. REDD es parte de la política global de cambio climático. Es promovida en varios países latinoamericanos por organismos de la ONU (el PNUD, el PNUMA, la FAO), y los principios de REDD están en el proceso de ser integrados en la gobernanza ambiental de todos los países que tienen importantes reservas de carbón en sus bosques. El objetivo de REDD es cuidar y aumentar la capacidad de los bosques del mundo como sumideros de carbón. Por ende, implica una serie de nuevas políticas para promover la ciencia de medición del carbón en los bosques y para fomentar su protección. REDD también implica la incorporación de los bosques del mundo en el emergente mercado global para la venta de bonos de carbón.

REDD implica una transformación epistemológica en torno a los bosques del mundo; pues transforma los diversos bosques del planeta en un solo bosque global, conformado por su característica común de almacenar el carbón. Los Estados con una cobertura importante de bosque están en el proceso de implementar las políticas necesarias para que los cambios en uso y cobertura de bosque sean legibles en toneladas de carbón almacenada o emitida. La esperanza de muchos actores –y la promesa de REDD como programa– es que esta valorización del carbón abra un nuevo incentivo para la conservación del bosque. Este incentivo existe porque su conservación puede traer un importante beneficio económico con la venta de bonos de carbón.

El comercio basado en la compraventa de bonos de carbón será una pieza clave en el eventual acuerdo internacional que reemplace el Protocolo de Kyoto. La idea es permitir que emisores de carbón tengan la opción de disminuir su "huella de carbón" no solamente a través de la reducción de sus propias emisiones, sino también de forma secundaria, comprando bonos de otros actores que logran reducir emisiones en otros lugares (por ejemplo, a través de proyectos que almacenan carbón en los bosques). Es importante destacar que el incentivo económico de generar bonos de carbón a través de la conservación del bosque es un incentivo para conservar celulosa (la sustancia que encierra las moléculas de carbón en el bosque) no necesariamente el ecosistema en toda su complejidad.

Las políticas asociadas con REDD tienen implicaciones importantes para las comunidades que viven en regiones forestadas, las que ahora se encuentran vinculadas a la producción de la capacidad de almacenamiento de carbón. Las poblaciones que viven en los bosques, o que de otra forma dependen de los bosques, son vistas en una de dos formas. Por un lado, son potencialmente una amenaza al bosque. Si ellos deciden talar el monte para poner tabaco o soja o emprender otra actividad económica, el efecto será liberar carbón. Por el otro lado, estas mismas poblaciones podrían transformarse en los guardianes del bosque, entrenados para medir y aumentar las características ecológicas que permiten el almacenamiento del carbón.

Si son percibidos como amenazas, los ciudadanos del bosque global están expuestos a nuevos riesgos: el riesgo de nuevas restricciones en sus usos del bosque, y como consecuencia una disminución de sus oportunidades para subsistir o realizar actividades económicas; o quizás el riesgo de perder completamente su acceso a la tierra, de ser expulsado del bosque –como fue el caso con la primera ola de conservación de la naturaleza durante la segunda mitad del siglo veinte–. Por otro lado, cuando estos ciudadanos del bosque son vistos como un recurso humano importante para las políticas de preservación del bosque, tienen la posibilidad de conseguir nuevos derechos –por ejemplo, el reconocimiento legal de derechos a la tierra para pueblos indígenas–. Por supuesto, estos nuevos derechos vienen junto con la imposición de nuevas obligaciones como promotores de la capacidad del bosque como sumidero de carbón. Y finalmente, y lo que da impulso a este modelo, se supone que REDD trae nuevas oportunidades económicas, porque la venta de bonos de carbón abre la posibilidad de nuevos beneficios económicos para las comunidades que conservan sus bosques.

Como observan Andrew Baldwin & Judy Meltzer, *"REDD depende de otra subjetividad: el ciudadano ambiental, o más bien el 'ecoemprededor'...responsable, a través de la conservación y circulación de carbón, por la gestión de nuevos riesgos contra la amenaza del cambio climático"* (2012: 32). Las comunidades que viven en relación con los bosques están siendo interpeladas dentro de una nueva ciudadanía global, con responsabilidades para protegernos a todos de la amenaza del cambio climático –responsabilidades que, a través del comercio de bonos de carbón, permiten que otra clase de ciudadano global siga generando gases invernaderos–. Lo que queda abierto al debate es si esas poblaciones quieren ser ciudadanos ambientales en este sentido, y existen diferentes visiones desde las comunidades potencialmente involucradas en REDD.

REFLEXIONES FINALES

Para concluir, estamos pasando por importantes cambios en términos de la ubicación del ciudadano dentro de un terreno político constituido por nuevos tipos y nuevas constelaciones de actores. A través de varios ejemplos, este análisis ha intentado demostrar que las relaciones socio-ambientales juegan un papel fundamental en tales cambios, y vice-versa. Para apreciar este papel, ha sido necesario proponer otra visión de la relación entre ciudadanía y naturaleza, una visión que va más allá de una prescripción de que todos tenemos que ser ciudadanos "verdes" con una conciencia ambiental. La conciencia ambiental es parte del nuevo terreno de la ciudadanía, pero solo una parte.

Existen otras numerosas intersecciones entre ciudadanía y naturaleza. Asimismo, como hemos visto en el caso de las políticas globales de la conservación, la prescripción de nuevas responsabilidades ambientales puede alterar en forma significativa (para bien o para mal) el terreno para el ejercicio de los otros derechos y responsabilidades ciudadanos. Como contrapunto a la visión dominante del ciudadano ambiental, es importante entender y potenciar los espacios y las relaciones socio-ecológicas que apuntan hacia mayores aperturas para la justicia social, para la democracia, y para la conservación de una diversidad de procesos y paisajes bio-geográficos. Esta es también una visión normativa, pero es mucho menos prescriptiva, y ojalá nos permita desarrollar una sensibilidad hacia las múltiples formas de agencia humana que surgen de los mismos ciudadanos en el contexto de las relaciones socio-naturales que están entretejidas con sus subjetividades políticas.

NOTAS

¹ Environment Canada. 2006. *From the Mountains to the Sea: A Journey in Environmental Citizenship*. A la fecha de publicación el enlace sigue siendo disponible en: <http://publications.gc.ca/site/eng/295875/publication.html>

² Documento disponible en el sitio de internet del Ministerio del Medio Ambiente, Gobierno de Perú. <http://www.minam.gob.pe> (consultado en junio, 2010).

³ Boletín publicado por la Dirección General de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental, Lima. Disponible en el sitio de internet del Ministerio del Medio Ambiente, Gobierno de Perú. <http://www.minam.gob.pe> (consultado en junio, 2010).

⁴ Centro de Comunicación Voces Nuestras, Costa Rica. A la fecha de publicación estaba disponible todavía en el sitio de internet del proyecto de ciudadanía ambiental en ese país: <http://www.interfazweb.net/ifzclientes/CAG/Ciudadania%20Ambiental%20Global/esp/materiales.cr.html>.

⁵ La versión del caso que ofrezco aquí es basado en el trabajo de investigación de Gabriela Merlinski, del centro de estudios Gino Germani (Merlinsky y Latta, 2012).

BIBLIOGRAFÍA

1. Baldwin, Andrew y Meltzer, Judy 2012. "Environmental Citizenship and Climate Security: Contextualizing Violence and Citizenship in Amazonian Peru". En: Alex Latta y Hannah Wittman (eds) *Environment and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects and Struggles*. New York: Berghahn, pp. 23-38. [[Links](#)]

2. Dobson, Andrew 2003. *Citizenship and the Environment*. Oxford: Oxford University Press. [[Links](#)]

3. Ferrero, Brián 2012. "Environmentalism as an Arena for Political Participation in Northern Argentina". En: Alex Latta y Hannah Wittman (eds) *Environment and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects and Struggles*. New York: Berghahn, pp. 209-226. [[Links](#)]

4. Hardt, Michael y Negri, Antonio 2000. *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press. [[Links](#)]

5. IIRSA 2011. *IIRSA 10 Años Después: Sus logros y desafíos*. Buenos Aires: BID-INTAL. Disponible en línea, www.iirsa.org (consultado en junio 2014). [[Links](#)]

6. Isin, Engin 2002. *Being Political: Genealogies of Citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press. [[Links](#)]

7. Marx, Karl y Engels, Friedrich 1994 [1848]. "The Communist Manifesto". En: Lawrence H. Simon (ed.) *Karl Marx: Selected Writings*. Indianapolis: Hackett. [[Links](#)]

8. Merlinsky, Gabriela y Latta, Alex 2012. "Environmental Collective Action, Justice and Institutional Change in Argentina". En: Alex Latta y Hannah Wittman (eds) *Environment and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects and Struggles*. New York: Berghahn, pp. 190-208. [[Links](#)]
9. Oslender, Ulrich 2002. "'The Logic of the River': A Spatial Approach to Ethnic-Territorial Mobilization in the Colombian Pacific Region". En: *Journal of Latin American Anthropology*, Vol. 7, N°2, pp.86-117. [[Links](#)]
10. Swyngedouw, Erik 2004. *Social power and the urbanization of water: flows of power*. Oxford: Oxford University Press. [[Links](#)]

Fuente: LATTA, Alex. Ciudadanía ambiental y las políticas de espacio y escala en Latinoamérica. Avá [online]. 2014, n.24 [citado 2016-10-10], pp. 00-00 . Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942014000100002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1851-1694.