

JUSTICIA AMBIENTAL GLOBAL.

UNA MIRADA DESDE LA TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO.

Lic. Beatriz Plot¹

Dra. María Isabel Andrade ²

Abstract

El Programa Hábitat consensuado en la Conferencia de las Naciones Unidas realizada en Estambul en 1996 reconoce entre sus principios que los asentamientos humanos equitativos son aquellos donde todos sus habitantes tienen las mismas oportunidades de acceso a la vivienda, la infraestructura, los servicios de salud, los alimentos, el agua, la educación y los espacios abiertos. Considera también que la erradicación de la pobreza es indispensable para la sostenibilidad de los asentamientos humanos y plantea a través de objetivos, una serie de compromisos que deben cumplir los países firmantes. Entre ellos debemos destacar el compromiso de controlar la coherencia y la coordinación de las políticas macroeconómicas con relación a las políticas de vivienda como prioridad social en el marco de los programas de desarrollo nacional y de políticas urbanas. El fin de este compromiso es el de apoyar la movilización de recursos, la generación de empleo, la erradicación de la pobreza y la integración social.

Sin embargo podemos observar que los modelos de desarrollo implementados en la mayor parte de los países de latinoamericanos se caracterizan por establecer patrones de concentración de renta y poder, así como procesos acelerados de urbanización que contribuyen a la depredación del ambiente y a la privatización del espacio público, generando empobrecimiento, exclusión y segregación social y espacial. En consecuencia las ciudades están lejos de ofrecer esas condiciones y oportunidades equitativas planteadas en el Programa.

El trabajo consiste en la búsqueda de las contradicciones entre los compromisos asumidos en programas globales relacionados al hábitat y los resultados alcanzados en los procesos de transformaciones territoriales ocurridos en los últimos veinte años en el Área Metropolitana.

Palabras Clave

Justicia Ambiental - Fragmentación - Segregación - Vulnerabilidad

1 Centro de Investigaciones Geográficas. IdIHCS (Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales). Facultad de Humanidades. UNLP-CONICET. beaplot@hotmail.com

2 Centro de Investigaciones Geográficas. IdIHCS (Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales). Facultad de Humanidades. UNLP-CONICET. miandrade@fahce.unlp.edu.ar

1.- Algunos antecedentes de Acuerdos Internacionales

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 reafirma la Declaración sobre el Medio Humano llevada a cabo en Estocolmo en 1972. Ambas establecen en líneas generales nuevos niveles de cooperación entre los Estados y los sectores claves de la sociedad y procuran alcanzar acuerdos internacionales en donde se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

La **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** enumera una serie de Principios donde se destacan: los derechos de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; el compromiso de los Estados y personas en cooperar en la erradicación de la pobreza como requisito indispensable para un desarrollo sostenible; la promulgación por parte del Estado de leyes eficaces sobre el medio ambiente; y la necesidad de que mujeres, jóvenes y comunidades indígenas y locales desempeñen un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y el desarrollo.

En 1996 se celebra en Turquía (Estambul) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (**Hábitat II**) donde se acuerda la firma -entre los Jefes de Estado y Delegaciones Oficiales de los países presentes- de la **Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos**

Dicha Conferencia elabora un Plan de Acción Mundial (Programa de Hábitat) en el que se recogen las directrices para la creación de asentamientos humanos sostenibles durante el siglo XXI. Esta Declaración plantea como objetivo universal “garantizar una vivienda adecuada para todos y lograr que los asentamientos humanos sean mas seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos”.

Considera que corresponde encarar, entre otros cambios: la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres.

En 2001 en una sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas se reunieron representantes de los gobiernos para examinar la ejecución del Programa Hábitat, observar sus progresos y obstáculos en la implementación y confirmar el compromiso de aplicar plenamente la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y el Programa mencionado. Esta reunión generó una nueva **Declaración sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio.**

En ella se reconoce que **la pobreza generalizada sigue siendo el obstáculo principal** pues las personas que viven en esta situación carecen de seguridad jurídica en la tenencia de sus viviendas; que la deficiencia en las políticas urbanas y de vivienda han limitado las posibilidades de participación y asociación; que el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y de bienes raíces para garantizar una oferta adecuada de vivienda es deficiente; admite las limitaciones de la capacidad económica, tecnológica e institucional en todos los niveles gubernamentales; y que las políticas económicas y los mercados financieros han impedido que se movilizaran los recursos adecuados para atender a las necesidades de los asentamientos humanos sostenibles. Es de señalar que en Estocolmo, (1972) se había planteado también, entre otros postulados, que la contaminación más importante era la pobreza (lo cual significa un cambio de paradigma para la época). Y la Agenda 21, producto de la Reunión de Río 92, también alertaba sobre la necesidad de disminuir la inequidad como condición para resolver los problemas del medio ambiente.

A partir de la Declaración de 2001, también se firma un compromiso de intensificar los esfuerzos para mejorar las prácticas de planificación y ordenación ambiental sostenible.

El concepto de ambiente sano, no solo tiene se refiere a la no contaminación de los elementos y recursos naturales, sino también, a todos los ámbitos en los que el hombre actúa y se desarrolla. Sano también significa una ciudad con cloacas, con agua corriente, control de ruidos molestos y de las emanaciones, y con espacios verdes capaces de filtrar el crecimiento caótico de la urbanización.

La Justicia Ambiental “se inspira en el principio que reconoce a todos los seres humanos los mismos derechos de acceso e idénticas opciones a los beneficios de la oferta ambiental y cultural del planeta. La Justicia Ambiental se expresa como protección e implementación política, social y económica de esos derechos, local y globalmente”. (Borrero, 2007).

2.- El caso del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)

En nuestro país la numerosa legislación sancionada especialmente en la década de los 90 con la profundización del modelo neoliberal surgido del Consenso de Washington, tuvo un fuerte impacto en la organización del Estado dando origen a nuevas normas administrativas, políticas, económicas y ambientales. Dos de ellas fueron básicas: la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica. Como consecuencia de su aplicación el Estado fue perdiendo su rol concreto renunciando a la capacidad de generar acciones que eviten la profundización de las diferencias de ingreso y riqueza entre los sectores de mayores y menores ingresos, así como de

intervenir en la regulación de la actividad económica para evitar la crisis que culminará en el 2001 con una profunda inestabilidad política e institucional.

La implementación de estas políticas públicas tuvo también un importante impacto a nivel territorial. El mercado y el capital privado a través de la inversión extranjera directa jugaron un rol fundamental en el desarrollo de las ciudades cediendo el Estado su rol de planificador y actuando como facilitador de grandes negocios inmobiliarios mediante la flexibilización de las normas urbanas, la aparición de nuevas modalidades residenciales, la concesión de servicios y la expansión de la red vial, especialmente las autopistas interurbanas.

Ello provocó un fuerte impacto en el mercado de tierras haciendo inaccesible la compra de terrenos a gran parte de la población. Se produce en consecuencia un fenómeno social por parte de los sectores de menores ingresos de apropiación forzosa de tierras privadas y fiscales que implicó una importante incorporación de tierra urbana en la periferia y el origen de nuevas villas y asentamientos irregulares. Se entiende a dicho proceso como una incorporación de hecho ya que el Estado fue incapaz de producir suelo urbano para este sector social.

Se observa en consecuencia una conurbación socialmente desintegrada con una fuerte fragmentación del tejido urbano conformada por un lado, en áreas de desarrollo selectivo materializadas a través de barrios cerrados, clubes de campo o nuevas ciudades y por otro, en amplias zonas deterioradas, de difícil acceso, con infraestructura y servicios urbanos mínimos o inexistentes, desarticuladas de los centros urbanos, en situación de ilegalidad y con fuertes condicionantes físico ambientales (Catenazzi: 2003).

Dos documentos cartográficos³ nos permiten observar la distribución de las Urbanizaciones Cerradas y de las Áreas Críticas (villas y asentamientos) y Degradadas en el AMBA. En ellos podemos advertir los diferentes patrones de localización de ambas urbanizaciones. Por un lado las urbanizaciones cerradas ubicadas preponderantemente en la zona norte, cercanas a las autopistas, con alto valor paisajístico, alejado de las áreas consolidadas y ocupando antiguas áreas de cultivo intensivo. En este caso la especulación financiera fue determinante en el valor de los terrenos ya que el cambio de uso agrícola a residencial provocó un alza en los precios con grandes distorsiones en los valores de propiedades que en muchos casos fueron varias veces superiores a las del mercado.

3 Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET



Mapa n° 1: Urbanizaciones cerradas

Mapa n° 2: Áreas críticas y degradadas

Por otro lado las villas y asentamientos que se localizaron en áreas periféricas y en intersticios sin consolidar. Si observamos el mapa n° 2 la mayor parte de estas urbanizaciones se encuentran localizadas sobre cuencas de ríos y arroyos generalmente desocupados por problemas ambientales. Estos predios de dominio fiscal o privado son en su mayoría inundables, contaminados por la localización de las industrias que arrojan sus desechos sólidos en los propios terrenos y los desechos líquidos a los ríos y arroyos que forman la cuenca.

Los fuertes contrastes espaciales generados por la polarización social y por las formas específicas que adopta la ocupación del territorio, nos permiten verificar en principio como influyeron las políticas de Estado en la segregación social y fragmentación del territorio. A ello debemos agregar el cambio en las políticas habitacionales con la privatización del Banco Hipotecario Nacional y el desmantelamiento del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) que agudizaron el déficit habitacional en el país.

Si bien a partir de mediados del año 2000 se introducen nuevas políticas que tienden a revertir el rol del Estado, aquellas vinculadas a tierra y vivienda no han tenido hasta la fecha un impacto significativo. El Banco Hipotecario que ha modificado sus políticas con relación a los préstamos hipotecarios gracias a una fuerte intervención del Estado -conserva parte de sus acciones- sigue teniendo altas tasas de interés, el Plan Federal de Vivienda se fue diluyendo luego de una importante producción de viviendas en el principio de su implementación, y por último las políticas relacionadas al problema de tierras, no han tenido modificaciones a excepción de una mayor

intervención del Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) en los Asentamientos irregulares.

3. Municipio de Quilmes

Se analizó en forma particular el Partido de Quilmes (ubicado en el sur del Área Metropolitana) donde unas 100.000 personas habitan en villas y asentamientos en condiciones de irregularidad, es decir el 19,2% del total de su población.

La zona con mayor densificación de estas urbanizaciones populares abarca las cuencas de los arroyos Santo Domingo, Las Piedras y San Francisco. Denominada antiguamente Cañada de Gaete, constituía antes de su ocupación un reservorio para los excesos hídricos de la zona. Analizados los barrios mas significativos de la zona mencionada, dieron como resultado las siguientes problemáticas.

BARRIO	SUPERFICIE (has.)	POBLACION	DOMINIO	CALIDAD AMBIENTAL
LA PAZ	13	2340	Prov. Bs. As. (Ley exp.)	Inundable – Contaminado
MONTEVERDE	31	2048	Ley de exp.	Inundable
COBAS	4	400	Ley de exp.	sin observaciones particulares
EL EMPORIO DEL TANQUE	25	4000	Prov. Bs. As. (Ley exp.)	alta contaminación con residuos peligrosos
BROCHERO I	15	3500	(Ley de exp.)	Inundable
LA MATERA I	40	5600	fiduciario	Inundable
LA MATERA II	68,6	11700	regularizado	saneado
KM. 13	19,8	3640	(Ley de exp.)	Crítica situación ambiental e hidráulica. Cirujeo. Problemas de relocalización.
EL TALA	23,1	3375	Prov. Bs. As. (Ley exp.)	Bajo cota 50% Excretas a cielo abierto 50 % Basurales Relleno Sanitario Actividades productivas contaminantes
SAN SEBASTIAN	4	1050	(Ley de exp.)	inundable
9 DE AGOSTO	17,7	1912	Prov. Bs. As. (Ley exp.)	Bajo cota. Crítica situación ambiental.

Fuente: Elaboración propia

Todos estos barrios (a excepción de La Matera II) carecen de los servicios de saneamiento (agua y cloacas), se asentaron sobre terrenos privados posteriormente expropiados o en proceso de expropiación y la mayoría tiene problemas hidráulicos de difícil solución pues se encuentran prácticamente consolidados. La población afectada alcanza unas 36.600 personas.

4.- Conclusiones

A modo de conclusión es importante destacar algunos resultados del trabajo.

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

En primer lugar como la pérdida del rol del Estado, en el último cuarto de s.XX, y agudizado en la década de los '90, como planificador del territorio, la flexibilidad de las normas urbanas existentes, la desarticulación entre los organismos públicos, la concesión de los servicios públicos y los nuevos procesos económicos, facilitaron nuevas formas de inversión y nuevas formas de producir la ciudad. Esto trajo como consecuencia una profundización de la fragmentación urbana y segregación social.

En segundo lugar el hecho de que a pesar del aumento de la pobreza, la desocupación y el déficit habitacional en la provincia -producto de las políticas recesivas aplicadas-, no se implementaron programas para la construcción de viviendas sociales. Recién a mediados del año 2000 se crea el Plan Federal de Vivienda -al que adhiere la provincia-, que se implementa en forma relativa y con insuficientes recursos económicos.

En tercer lugar, hacer mención a la situación de las políticas de regularización dominial, problemática que se debe gestionar con una normativa marco (Decreto Ley 8912/77) que regula el ordenamiento y uso del suelo para una ciudad formal, pero no tiene en cuenta la situación de irregularidad de las urbanizaciones populares; la asignación de un presupuesto mínimo para la compra de terrenos aptos para hábitat, y escasos recursos humanos y de equipamiento.

En consecuencia consideramos que:

- Los niveles de vulnerabilidad observados en los distintos barrios analizados, dan cuenta de la falta de coherencia entre los supuestos enunciados y el avance de la inequidad.
- La determinación de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada según lo previsto en los instrumentos internacionales y la promoción de una creciente justicia ambiental, no se ha verificado.
- Se constata una imposibilidad de dar cumplimiento a los principios diseñados por el Programa Hábitat en el marco del modelo de desarrollo planteado.

Bibliografía

ALMANZI Florencia, GUTIÉRREZ Eric, SCHUSTERMAN Ricardo y otros (2005). La lucha por acceder al agua. La tierra, la expansión y prestación de servicios de agua y saneamiento en barrios informales de Buenos Aires. IIED-AL América Latina – PNUD.

BORRERO, José María:

- (2007) *Donde Comienza la Justicia*, in Perspectivas da Educacao Ambiental na Regiao Iberoamericana, Memorias del V Congreso Iberoamericano de Educación

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

- Ambiental (Joinville, Brasil, 5 al 8 de abril, 2006), ISBN 978-85-61263-00-3, Rio de Janeiro, 2007: 311-320.
- (2002) *Imaginación Política sobre la Justicia*, in *Ética, Vida, Sustentabilidad*, Memorias del Simposio Regional sobre Ética y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Ambiente, Colombia, PNUMA, México, 2002: 155-173.
www.pnuma.org/educamb/publicaciones.php
 - (1994) La Deuda Ecológica. Testimonio de una Reflexión.

CATENAZZI Andrea, LOMBARDO Juan, DA REPRESENTACAO Natalia (2003). La cuestión urbana en los noventa en la RMBA. Universidad Nacional de General Sarmiento.

CICCOLELLA, Pablo. (2003) La Metrópolis Postsocial: Buenos Aires, ciudad-rehén de la economía global. En: El desafío de las Áreas Metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina. Actas del Seminario Internacional, Institut Catalá de Cooperació Iberoamericana, Barcelona 4, 5 y 6 de junio de 2002

GARCÍA DELEGADO, Daniel (2003). Estado – nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero. Grupo Editorial Norma. Vitral.

DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (1992). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro. Brasil.

FERNADEZ WAGNER, Raul (2009). Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates. En: Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana. Cravino María Cristina (organizadora). Universidad Nacional de General Sarmiento.

PROGRAMA HÁBITAT (1996). Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Estambul, Turquía.

DECLARACIÓN SOBRE LAS CIUDADES Y OTROS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL NUEVO MILENIO (2001). Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos.

PORTO-GONCALVES, Carlos Walter: (2005) El desafío ambiental. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, D. F.

ORLANSKY, Dora, GROTTOLA, Leonardo y KANTOR Nora (2008). Argentina después de la crisis. ¿Nuevas estrategia de desarrollo? Jornada: Agendas de reforma estatal y estrategias de desarrollo. Ideas, políticas y estrategias. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

VALLS, Mariana (1999). Derecho Ambiental. Introducción. Pagina 13. Buenos Aires Argentina. Editorial Ciudad.

VERA, GASPAR Y OTROS (2006). QUILMES: DIAGNÓSTICO SOBRE LAS CONDICIONES URBANAS Y AMBIENTALES. UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES EDITORIAL.