

Ambiente: dilemas de un bien colectivo

Cecilia Iglesias

Resumen

La gestión ambiental local se encuentra ante un dilema, que debe resolver cuál es el espacio de lo público como un bien colectivo. Esto origina una colisión entre el interés común y los intereses particulares. Ello repercute en las políticas ambientales y su implementación. Este desencuentro entre los procesos de toma de decisiones y aquellos propios de los sistemas ambientales no acontece sin una degradación de estos últimos a causa de los primeros.

La existencia de desincentivos a la cooperación —propios de los bienes comunes— ha resultado en el progreso desordenado y desarticulado de políticas públicas y decisiones privadas no reguladas. La complejidad adicional que representa corregir el curso de las cosas, versus el desarrollo adaptativo de medidas coordinadas, plantea la necesidad de un espacio sólido y continuo para la negociación y concertación entre actores de influencia en las distintas escalas.

Se plantea como ineludible la necesidad de que todos los tomadores de decisiones comprendan el vínculo que los une en un sistema determinado, tomen conciencia de la necesidad de actuar mancomunadamente, abracen un compromiso con una visión superadora para la mayoría, y construyan un acuerdo de trabajo justo.

La respuesta a los problemas ambientales se encuentra en el núcleo del escenario público, con un Estado presente que promueva la adopción de medidas estructurales y no estructurales sistémicas, con mirada estratégica y visión de largo plazo, y en un marco de cooperación interjurisdiccional, interinstitucional e intersectorial.

Palabras clave: bien colectivo; toma de decisiones; medidas estructurales; mirada estratégica; cooperación.

Abstract

Local environmental management is a dilemma that must decide what is the public space as a collective good. This causes a collision between the common good and private interests. This affects environmental policies and their implementation. This mismatch between the processes of decision making and those typical of environmental systems does not happen without a degradation of the latter because of the former.

The existence of —which are disincentives to cooperation Commons— has resulted in real progress messy and disjointed public policy and private decisions unregulated. The additional complexity involved in correcting the course of things,

versus adaptive development of coordinated measures, raises the need for strong and continuous space for negotiation and agreement between influential actors at the different levels.

It is considered as unavoidable, the need for all decision makers understand the bond that unites them in a given system, aware of the need to act together, embrace a commitment to a vision that surpasses for most and build a working agreement fair.

The answer to environmental problems lies in the core of the public arena, with a present state to promote the adoption of structural and non-structural, systemic, and strategic approach to long-term vision and a framework of inter-jurisdictional, inter-agency cooperation and intersectoral.

Keywords: collective good; decision making; structural measures; strategical look; cooperation.

Los gobiernos municipales, como unidad de gestión local, se encuentran frente a la necesidad de enfrentar las consecuencias de decisiones temporalmente anteriores, espacialmente distantes, e interinstitucionalmente descoordinadas.

El ambiente sano –en tanto bien colectivo– es derecho y responsabilidad de todos, hecho que se ha vuelto progresivamente más indiscutible. Sin embargo, esta característica ha resultado en la puesta en funcionamiento de mecanismos perversos que, más que conducir a su protección, dieron lugar a la ampliación, profundización y aceleración de transformaciones antropogénicas, cuyo reflejo más palpable es el incremento de impactos ambientales actuales y potenciales sobre el conjunto de las poblaciones, incluida la humana.

Ahora bien, dichos mecanismos tienen su origen en el funcionamiento de los sistemas naturales y su interacción con los sociales. En principio, cabe destacar que puede existir un retraso, mayor o menor, entre las causas y sus consecuencias. En tal contexto, corresponde poner en relieve que la separación entre la adopción de políticas públicas y decisiones privadas y su manifestación socioambiental juega en contra de la mejor gestión técnicamente posible y económicamente viable.

Por la positiva, ello se debe a que los beneficios de las medidas pueden ser capitalizadas por gobiernos venideros; mientras que, por la negativa, pueden ser los que absorban los costos de aquellas que sean contrarias al bien común. Emerge una desvinculación potencial entre los actuales tomadores de decisiones y el impacto de sus acciones en el futuro, que resulta en un desincentivo para la acción responsable que puede y debe esperarse de conductor.

En segunda instancia, puede existir un desplazamiento espacial entre dichas causas y consecuencias. Como resultado de ello, tienen lugar estímulos que llevan a los actores sociales a maximizar los beneficios en el adentro y trasladar los costos al afuera. El límite entre lo interno y externo puede definirse en términos políti-

co-administrativos, dando lugar a conflictos entre unidades lindantes. Sin embargo, también pueden serlo en razón de la existencia de distintos sectores sociales, con niveles diferentes de acceso y ejercicio del poder, y, por lo tanto, con distinta capacidad para prevenir y/o revertir decisiones que le son perjudiciales a sus intereses, incluyendo el de un ambiente sano.

Un ejemplo que pone en evidencia este desplazamiento es el de los residuos. Los gobiernos municipales tienen responsabilidad sobre su gestión, por lo que –independientemente de sus dimensiones en otras escalas– constituye una problemática de abordaje local. Ahora bien, existen municipios que no ejercen adecuado control sobre los actores privados que poseen influencia directa sobre la formación de basurales. Tal es el caso de las empresas que tienen concesionado el servicio de limpieza, recolección, transporte y disposición de residuos sólidos urbanos, las cuales, a fin de reducir costos, puede generar vuelcos ilegales fuera de los límites del partido.

En tercer lugar, los sistemas naturales cuentan con una relativa capacidad de asimilación, transformación, dilución y sumidero, la cual ha sido y continúa siendo ampliamente explotada por las poblaciones humanas, a punto tal de sobrepasarla y poner en riesgo su continuidad en los niveles en que actualmente la conocemos.

El caso más claro se pone de manifiesto con la contaminación causada por efluentes líquidos de origen industrial. Algunos compuestos son biodegradables, con lo cual los ecosistemas tienen –teóricamente– mecanismos para transformarlos, descomponiéndolos en sustancias más simples y con menor potencial de daño. Sin embargo, si las descargas son excesivas, puede superarse la capacidad de carga al punto tal de desencadenar el colapso del sistema. De similar forma, algunos contaminantes no pueden degradarse, pero se ven diluidos al entrar en contacto con el medio, por ejemplo, un curso de agua. No obstante ello, los contaminantes van acumulándose al punto tal de incrementar sus concentraciones y resultar en la afectación de la biota circundante.

Pues bien, este desencuentro entre los procesos de toma de decisiones y aquellos propios de los sistemas ambientales no acontece sin una degradación de estos últimos a causa de los primeros. No por obvio está de más señalar que el mundo opera sistémicamente aun cuando optamos por ignorarlo, haciendo caso omiso del conocimiento con que hoy contamos respecto de sus elementos y las interacciones en el marco del cual se entretienen.

Romper esta compulsión de fuerzas se encuentra entre los desafíos más grandes del desarrollo sostenible, especialmente en el caso de ambientes compartidos –como en última instancia lo son todos–, cuya responsabilidad recae en diversos actores sociales, cuya incidencia alcanza distintas escalas.

Están aquellos que se encuentran desincentivados a la promoción de acciones preventivas y correctivas, debido al riesgo de terminar liderando en soledad un proceso de transformación que les resulte desproporcionadamente costoso en relación con los beneficios percibidos. Es decir, existe un margen de probabilidad para que,

en la medida en que inviertan tiempo y recursos para alcanzar soluciones, los restantes actores involucrados adopten una actitud pasiva. Estos “polizontes” pretenden verse arrastrados por el viento de cola que generan los “líderes” con sus políticas, sin por ello tener que construir la voluntad de diseñar e implementar las propias.

Ahora bien, el dilema de los bienes comunes emerge del hecho de que los gobiernos que desean promover cambios positivos se ven desestimulados a hacerlo, y aquellos que no lo desean se ven estimulados a mantenerse al margen, pero si todos descansan en la voluntad del resto entonces ninguno alcanza el bien y el conjunto se ve perjudicado.

Los gobiernos municipales, como unidad de gestión local, se encuentran frente a la necesidad de enfrentar las consecuencias de decisiones temporalmente anteriores, espacialmente distantes, e interinstitucionalmente descoordinadas. Aquellos que descansan en la capacidad ambiental de transporte desencadenan conflictos de borde con municipios vecinos, los cuales a su vez pueden estar haciendo lo mismo y manifestar transformaciones sobre ese otro afuera. Los que se apoyan en la capacidad de asimilación, dilución y sumidero sufren de la saturación de los sistemas y concentración de impactos. Por su parte, los municipios que postergan pueden ser los que hoy padecen las consecuencias de las prevenciones y/o soluciones no adoptadas en tiempos pasados.

En línea con ello, la existencia de desincentivos a la cooperación –propios de los bienes comunes– ha resultado en el progreso desordenado y desarticulado de políticas públicas y decisiones privadas no reguladas. La complejidad adicional que representa corregir el curso de las cosas, versus el desarrollo adaptativo de medidas coordinadas, plantea la necesidad de un espacio sólido y continuo para la negociación y concertación entre actores de influencia en las distintas escalas.

En un contexto regional, marcado por la diversidad de tintes políticos que conducen los gobiernos locales, su conformación constituye un desafío institucional significativo. No obstante ello, en el marco de actual degradación ambiental que padecen –ampliada, profunda y acelerada– dicho esfuerzo se vuelve cada vez más impostergradable. Así pues, contraponiéndose a los mecanismos que, como se ha señalado, atentan contra la adopción de soluciones integrales, emerge como paradoja que la gestión de sus bienes compartidos no deja caminos alternativos a la cooperación.

Lo antedicho plantea como ineludible la necesidad de que todos los tomadores de decisiones comprendan el vínculo que los une en un sistema determinado, tomen conciencia de la necesidad de actuar mancomunadamente, abracen un compromiso con una visión superadora para la mayoría y construyan un acuerdo de trabajo justo.

Esta no es, claramente, tarea sencilla, entre otras razones, debido a la necesidad de establecer un sentido compartido del concepto de justicia, sobre la base de la cual se distribuyan los costos. De más está decir que los actores no contribuyen en igual medida a los problemas que padecen, y esto es así en la actualidad y lo ha sido seguramente también en el pasado. Así pues, tampoco deben contribuir

equitativamente con las soluciones. No se trata más que de la aplicación a la gestión regional-local del *Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas* de la *Declaración de Río* sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como *Río '92*.

Pretender que el conjunto corra equitativamente con los costos de la acción positiva, cuando ha sido inequitativa la obtención de beneficios de la acción u omisión negativa, constituye, cuanto menos, un acto de injusticia que atenta contra cualquier esfuerzo de cooperación intersectorial e interinstitucional. La inversión en prevención de daños debe ser, por su parte, proporcional al potencial de generarlo, lo cual exige diagnósticos orientados a cerrar la brecha entre ciencia y política.

Para concluir, la respuesta a los problemas ambientales se encuentra en el núcleo del escenario público, con un Estado presente que promueva la adopción de medidas estructurales y no estructurales sistémicas, con mirada estratégica y visión de largo plazo, y en un marco de cooperación interjurisdiccional, interinstitucional e intersectorial. Nada más y nunca menos.