

# ACTORES SOCIALES Y AMBITOS DE CONSTRUCCION DE POLITICAS AMBIENTALES

EDUARDO GUDYNAS \*

**E**n las discusiones sobre políticas ambientales es frecuente que se hagan referencias a actores destacados, los que tendrían a su cargo las tareas principales para abordar la temática ambiental. La identificación de esos "actores claves" en unos casos apunta a los ambientalistas, a veces a campesinos o indígenas, mientras que en otras situaciones pueden ser los empresarios.

A pesar de la frecuencia con que se aborda esa problemática en las discusiones sobre temas ambientales, los estudios específicos para el caso Latinoamerica son muy escasos. Este hecho es particularmente llamativo ya que la construcción de cualquier política ambiental implica protagonistas que tomen parte de una u otra manera en su gestación, y espacios políticos donde esos actores puedan confluír. En el caso específico de América Latina generalmente estos elementos no son tenidos en cuenta, lo que genera algunas debilidades para llevar adelante este tipo de proceso e imponen obstáculos para el establecimiento de políticas ambientales.

En el presente artículo se presenta esta problemática, y se ofrece un primer análisis sobre el papel de los actores y en la construcción de políticas ambientales. Debe señalarse que aquí no se pretende analizar cómo se define un actor en el campo social, ni comparar unas definiciones contra otras, sino que se las tomará tal cual son dadas por cada uno de los proponentes. Se concluye que una perspectiva que supone actores claves concebidos a priori ofrece limitaciones conceptuales y prácticas, y en buena medida es herencia de perspectivas que sostenían la presencia de vanguardias para el cambio social. En la práctica es posible arribar a listas que terminan englobando a todos los actores identificables en la sociedad. De hecho, todos pueden ser actores claves en generar políticas ambientales cumpliendo papeles diferenciales. Como alternativa se propone una aproximación que identifica a los actores a partir de los escenarios de acción, tales como Estatal o no-Estatal. También se advierte que un tema crítico es la manera en que interaccionan esos actores, planteándose en ese caso la necesidad de promover condiciones de articulaciones y equivalencias.

## EL LUGAR DE LOS ACTORES EN LAS POLITICAS AMBIENTALES

Muchas propuestas ambientales destacadas colocan en un segundo plano, o abordan en forma distorsionada, el papel de los actores y escenarios políticos. Por

ejemplo, la Estrategia Mundial para la Conservación (IUCN y otros, 1980) ofrece una sección completa sobre el abordaje político, pero lo hace desde una perspectiva técnica, ofreciendo los datos e informaciones que deberían servir de guía a las políticas ambientales. Esta tendencia es todavía más evidente en la segunda estrategia mundial para la conservación, "Cuidar la Tierra" (IUCN y otros, 1991), donde el foco se coloca en lo que debe hacerse (por ejemplo, niveles de protección, implantar las evaluaciones de impacto ambiental, etc.), sin poner igual énfasis en quienes son los agentes de los cambios, ni cuáles son los escenarios políticos para lograrlos. En esa estrategia tienen mayor atención las personas en sentido general (en referencia a la modificación de las actitudes y prácticas personales), las comunidades (entendidas como grupos locales, a veces como municipios), y los gobiernos (especialmente en las alianzas mundiales). La Estrategia Global de la Biodiversidad, promovida por el WRI y otros (1992) es otro ejemplo en el mismo sentido. Su larga lista de medidas son un decálogo de consejos a imperativos, originados en una fundamentación técnica, desde los que debería partir cualquier política ambiental. Existen referencias aisladas a los actores (por ejemplo, la Medida 26 apunta a reforzar el papel de la mujer), e indicaciones generales a los marcos institucionales (por ejemplo, la Medida 43 para favorecer el diálogo y la intersectorialidad).

Paralelamente, desde otros ámbitos se pone especial énfasis en asociar las propuestas a actores claves, asumiendo que estos poseen capacidades de liderar un cambio, aumentan las probabilidades de éxito de las medidas ambientales, o generaban efectos demostrativos o replicativos destacados. Especialmente a partir del proceso de la Segunda Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo (Eco '92), se ha puesto mayor acento en el papel de ciertos sectores, y los defensores de esas posiciones son a su vez personas provenientes de esos mismos sectores. De esta manera, las propuestas ambientales de los empresarios destacan la actuación de los empresarios y hombres de negocios (SCHMIDHEINY, 1992); los científicos se proponen a sí mismos (uno de los casos más extremos es JANZEN (1986) quien defiende que serán los ecólogos los que deberán determinar cómo intervenir la tierra); las feministas verdes destacan el papel de las mujeres (SHIVA, 1991); los defensores de los movimientos de base rurales destacan el papel del campesinado y de los indígenas (TOLEDO, 1992); los ambientalistas urbanos, y en especial aquellos más organizados y usualmente profesionales, defienden a su vez el papel de los movimientos verdes (por ejemplo, testimonios en LERNER, 1991; VIOLA, 1987, 1992; PADUA, 1991), y así sucesivamente. En algunos casos, los énfasis se depositan en personas específicas (por ejemplo, Chico Mendes ha sido calificado como un actor clave para analizar la situación socioambiental de la Amazonia).

En los últimos años, la insistencia en actores privilegiados se mantiene constante (por ejemplo, GUHA & MARTINEZ ALIER 1997 con su "ecologismo de los pobres" y otras tendencias, APFFEL MARGLIN 1998 sobre los grupos indígenas y campesinos andinos; la calificación de la emergencia de un nuevo ambientalismo encarnado en el Zapatismo). En general las referencias a los obreros y los sindicatos son mucho menores, o están casi ausentes en las plataformas ambientales. Por motivos

de espacio no se ofrece una lista detallada, pero estos antecedentes permiten fundamentar lo dicho anteriormente.

Finalmente, otros autores ofrecen posiciones más elaboradas, con múltiples actores intervinientes en las políticas ambientales. Un excelente ejemplo lo ofrece Römpczyk (1995), quien considera que la política ambiental se construye por cinco actores, y pasa a describir un pentágono donde los vértices están ocupados por el Estado, sociedad civil, empresarios, partidos políticos y sindicatos.

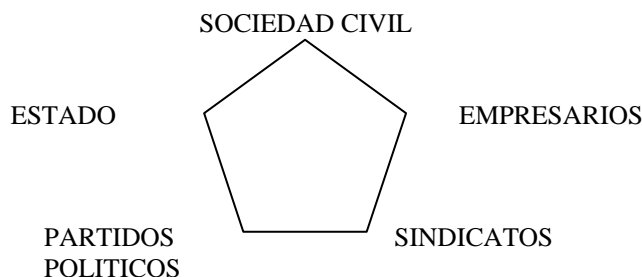


Fig. 1. Pentágono de Römpczyk (1995) de los actores de las políticas ambientales.

Este apretado resumen permite arribar a algunas conclusiones. En primer lugar se observa que las plataformas y propuestas sustantivas, ofrecen un tratamiento muy superficial a los actores protagonistas de las políticas ambientales, así como a los escenarios donde se procesarían esa construcción política. En general, esas propuestas tienen un marcado sentido tecnocrático, asumiendo que la sola enumeración de información científica desencadenará cambios. En segundo lugar, aquellas propuestas que consideran el papel de ciertos actores sociales, en general intentan reivindicar los que provienen de sus propias filas por lo que el número de actores claves se amplía a medida que se suman nuevos grupos de interés y movimientos sociales interesados en la temática ambiental. Lamentablemente, la forma en que esos actores se articulan entre sí queda en un segundo plano; se la presenta como un hecho, pero se avanza poco en propuestas concretas en ese sentido.

Un tercer aspecto, es que al poner énfasis en los actores claves, se corre el peligro de olvidar el papel que desempeñan otros actores. Se cae entonces en un terreno riesgoso, al asumir posiciones que acreditan que existe un sujeto destacado en el cambio social, e incluso que debe desempeñar un liderazgo o vanguardia con la misión de conducir al resto de la sociedad. Algunas defensas de ese papel de los actores claves sugiere influencias de las corrientes políticas de izquierda de las décadas de 1950 en adelante, basadas en la tradición marxista, que concebían la existencia de "vanguardias", y las asociaban a sujetos privilegiados para el cambio social, usual-

mente ubicados en una clase. Sin embargo, el lenguaje usual del movimiento ambiental aunque puede enfatizar a un actor, regularmente deja abierta las puertas para el concurso de toda la sociedad.

En efecto, es corriente asumir que toda la sociedad debe estar involucrada en un cambio ambiental (por ejemplo, SPRETNAK & CAPRA, 1986; GOODIN, 1992; DOBSON, 1997 para los movimientos y partidos verdes). En general, el ambientalismo no defiende intereses de clase, sus valores involucran a toda la sociedad, lo que plantea una importante diferencia con los viejos movimientos sociales (OFFE, 1988). De todas maneras, en esas aproximaciones son evidentes diferentes concepciones sobre "clase", "actor" o "movimiento", aunque ese punto no se analizan en detalle en este artículo por problemas de espacio (para este tema véase a TOURAINE, 1987; OFFE 1988, VIOLA, 1992).

La denominación y clasificación de "actores claves" normalmente se realiza teniendo en cuenta diversos atributos. Entre ellos se puede mencionar: a) control directo al acceso y distribución de los recursos naturales, b) elaboración de reglas de control, acceso, y fiscalización de recursos naturales que utilizan terceros; c) desencadenamiento de respuestas sociales, campañas y conflictos sociales; d) instalación de barreras y trabas para impedir las acciones ciudadanas sobre temas ambientales; e) asegurar efectos multiplicativos, generan ejemplos a imitar y permiten ampliar el reclutamiento de nuevos interesados; f) expresar valores, metáforas y sentimientos sobre las relaciones con la Naturaleza que son considerados como destacados. Esta lista también se puede ampliar sumando otros atributos que reflejan cierta capacidad de incidencia del actor que va más allá de las propias condiciones con la que participa en la temática ambiental, y que implican afectar a grupos o movimientos.

Por lo tanto, la idea de un "actor clave" corresponde a cada coyuntura y situación particular. No parece adecuado concebirla como un ingrediente conceptual de primer nivel al concebir la construcción de políticas ambientales, ya que todos son actores claves, sin exclusión *a priori* de ninguna persona, grupo o movimiento. Por cierto que es posible identificar enseguida actores con papeles privilegiados, pero eso depende de cada situación concreta; por ejemplo, en las políticas ambientales en el medio rural en unos casos aparecen como actores privilegiados las comunidades indígenas, en otros son las organizaciones de empresas agroindustriales, y en otros un ministerio de agricultura. Asimismo, no poseemos ningún procedimiento para identificar *ex ante* esos actores, sino que ellos surgen de cómo discurren las interacciones políticas. Siguiendo con el ejemplo anterior, la propia dinámica de los hechos hace que en unos sitios cobren relevancia grupos indígenas, pero en otro pueden ser los hacendados. Finalmente, el calificativo de "clave" depende de quien lo otorga. Para los ambientalistas pueden ser claves los líderes locales que promueven un tipo de posturas, pero para el gobierno podría serlo el juez del lugar. Las metodologías de identificación de estos actores y su calificativo son muy dependientes de cada evento, y por lo tanto su utilidad como herramienta general se reduce.

Algunos actores pasan a desempeñar influencias ampliadas cuando precisamente pueden controlar o incidir diferencialmente en esos escenarios. En el caso de confederaciones empresariales o grupos políticos, que tiene acceso a los medios de comunicación y el poder de incidir con más fuerza en la toma de decisiones. En esta situación, ese tipo de actores parece convertirse en clave. Pero no es que el actor sea intrínsecamente de mayor relevancia a otros, sino que posee las facultades e instrumentos para condicionar o incidir en la discusión política y en la toma de decisiones.

Sin embargo, cualquiera de nosotros podría “emerger” como clave cuando impulsa, promueve o acelera una propuesta de desarrollo sostenible. En consecuencia, lo que va a diferenciar a los actores claves es la intensidad con la que éstos contribuyen a la consecución de algunos o todos los pilares del desarrollo sostenible.

Los ambientalistas también han observado que el éxito político de los programas que reivindicaban actores de vanguardia ha sido muy limitado. Dobson recuerda que la defensa de Marx de una clase con la misión de generar un profundo cambio social, el proletariado, no ha desempeñado ese papel. Agrega que los reclamos del proletariado no fueron tan radicales como para cuestionar el sistema político, y “su emancipación (aunque en cualquier caso sólo parcial y material) no ha conducido a la emancipación de la humanidad” (DOBSON, 1997: 185).

Finalmente, el énfasis en actores clave parece olvidar la generación de espacios públicos abiertos para una generación colectiva de las políticas ambientales, donde participan otros actores que responden a diferentes intereses.

## **ACTORES DESTACADOS EN LA POLITICA AMBIENTAL**

Establecidas las limitaciones del calificativo de "actor clave", o de conceptos análogos como el de vanguardia, puede apelarse a un concepto más modesto, como el de "actores destacados" en la construcción de políticas ambientales. Así, es posible identificar una serie de ellos entendidos en un sentido amplio, considerando aquellos que están organizados, y que actúan en la esfera pública como tales (se excluyen manifestaciones individuales). Seguidamente se ofrecen comentarios sobre los más importantes; no es una revisión en detalle sino tan sólo una enumeración dentro de la perspectiva del análisis del papel de los actores; asimismo, tampoco se analiza el contenido de sus propuestas.

### **Ambientalismo**

El ambientalismo (o ecologismo) es un nuevo movimiento social (en el sentido de OFFE, 1988, 1992). Su articulación en buena medida se basa en valores y objetivos compartidos y por un fuerte sentido de pertenencia. En este caso los valores cobran un papel clave en la articulación; si bien existen sesgos se repite la apreciación de la solidaridad, el respeto a la diversidad, la armonía y protección de la Naturaleza, etc. Esta preocupación ética es defendida tanto dentro del movimiento como para todo el resto de la sociedad, introduciendo imperativos referidos a la moral y justicia a partir de

los cuales se reacciona. No existe una evidencia clara de que el reclutamiento en América Latina responda a una clase media y alta que desenvuelve "valores post-materiales" (INGLEHART, 1992), ya que manifiesta la presencia de los llamados "sectores populares", "trabajadores informales", y otros grupos con necesidades básicas insatisfechas (tal como advirtió tempranamente, PADUA, 1991). Otras características en GARCIA GAUDILLA, 1992; GAVIRIA, 1992, GEREZ FERNANDEZ, 1994; REICHMANN & FERNANDEZ BUEY, 1994; VIOLA, 1992.

Su diversidad interna ha sido puesta sobre el tapete por algunos analistas como un elemento negativo. Por ejemplo, de la TORRE, en México, afirma que sus profundas diferencias internas "no sólo tienen que ver con la carencia de cuerpos teóricos unificadores, ya que los orígenes doctrinarios e ideológicos de éstos son de lo más diverso, sino que tampoco ofrecen las mismas finalidades políticas" (de la TORRE, 1993). Esta afirmación en buena medida olvida que el ambientalismo es un movimiento, y no un partido político o un sindicato. Sus objetivos de acción no pasan necesariamente por una plataforma organizada y coherente de postulados teóricos y reclamos prácticos que abarquen a todos sus participantes. En segundo lugar, el ambientalismo no tiene por que tener una ideología común; en realidad son reacciones contra la ideología que sustenta el actual estilo de desarrollo. Se genera así una diversidad, que puede ser concebida como debilidad, pero es también la fuerza de cambio que alienta el movimiento. En ella se reconocen organizaciones que enfatizan aspectos de conservación, tecnologías apropiadas, agroecología, y así sucesivamente se puede ensayar una clasificación temática. El sentido de pertenencia (asumirse como parte de *un* movimiento) ofrece unidad a este conjunto, y permite distinguirlo de otros actores. Obsérvese que bajo esta perspectiva, se acepta una autodefinición de pertenencia, independiente de la que pueda hacer un analista externo. Pero esta heterogeneidad interna también deja en claro que es equivocado asumir que una ONG ambientalista podría representar a todo el movimiento; a pesar de que este hecho es obvio, es usual afirmar lo contrario, especialmente en el sistema de las Naciones Unidas y los bancos multilaterales, donde se toman un puñado de organizaciones como representantes de la sociedad civil.

### **Partidos políticos "verdes"**

Otro actor destacado son los grupos ciudadanos que se han constituido en partidos políticos formales. Estos tienen una larga historia en Europa, y han sido favorecido por regímenes parlamentarios, donde los partidos pequeños tienen ventajas en la conformación de coaliciones. En general estos partidos han sido considerados expresión de una "nueva izquierda". Por ejemplo, en un conocido análisis, KITSCHKEK (1992) los llama de "izquierda libertaria", caracterizados por un sesgo anti-autoritario, nuevas escalas de valores, el reconocimiento de la necesidad de instancias estatales reguladoras, rechazo del mercado como árbitro y de la planificación estatal centralizada, apuntando a la autonomía individual y me-

canismos sustantivos de participación ciudadana (ver también las discusiones en BAHRO, 1986; DOBSON, 1995; GOODIN, 1992; OFFE, 1992; RIECHMANN & FERNANDEZ BUEY, 1992; LEIS, 2001).

En América Latina varios movimientos ambientalistas intentaron organizarse en partidos políticos (véase por ejemplo GUERRA, 1987, 1982; VIOLA, 1992). Otros, posiblemente la mayoría, han discutido el tema y lo han rechazado (por ejemplo en Colombia y Venezuela), y en otros casos ha prevalecido un movimiento por fuera del ámbito político partidario (por ejemplo, la red ambientalista en Uruguay).

El conformar un partido verde significa de alguna manera "salir" en parte de la esfera del nuevo movimiento social, aún en el caso de los llamados "partidos-movimientos". Aunque se han sucedido intentos en varios países (México, Brasil, Chile, Uruguay, etc.), la mayor parte de los partidos verdes han tenido una muy corta vida, y se están disgregando, mientras que se crean corrientes de opinión "verdes" dentro de los partidos tradicionales de cada país.

Un caso notable ha sido el "Movimiento de los Mosquitos" con el liderazgo de Manfred Max Neef, que aunque no era específicamente un partido verde, puede ser calificado como un partido-movimiento. Su líder y varios seguidores abandonaron la estrategia partidaria en la elección de 1999, vinculándose a la coalición de la Concertación Democrática. Ese espacio fue ocupado por otro grupo, liderado por Sara Larraín, proveniente de la red ambientalista chilena (RENACE), bajo un proceso polémico que generó divisiones. En este y otros casos, dejan en claro que existen variadas expresiones políticas generadas desde el ambientalismo, y de manera análoga a lo que sucede con las ONGs, un único partido verde no representa todo el espectro de posiciones.

### **Otros movimientos sociales**

Otros movimientos sociales son actores destacados en la temática ambiental. Las organizaciones vecinales y locales, organizaciones eclesiales de base, grupos de mujeres, grupos de pequeños productores rurales, cooperativas de consumo volcadas a productos orgánicos, y otros agrupamientos similares, se pueden convertir en actores destacados bajo ciertas circunstancias. Otro tanto ha sucedido con grupos reactivos con una agenda más reducida (el caso más claro es el movimiento de los afectados por represas). En estos casos la temática aglutinante no es ambiental, pero comparten una preocupación por la recuperación del protagonismo ciudadano y la calidad de vida. Así, han retomado algunos temas ambientales y han establecido alianzas con ambientalistas "permitiendo o surgimiento de alianças interclassistas em torno de alguns princípios básicos centrados nos direitos de cidadania (PADUA, 1991). En muchos casos también se observan ideas de clara afiliación libertaria (enfaticando la autogestión, individualidad en espacios colectivos, etc.); sin embargo es más correcto hablar de una refundación en muchas de ellas ya que, salvo excepciones, no tienen nexos de continuidad con el movimiento anarquista europeo de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, y sus continuaciones en América Latina.

Los grupos indígenas presentan una situación similar; su punto de partida es una defensa y reivindicación de su propia condición de pueblos originarios, y colocan a los temas ambientales en ese marco, llegando a alianzas bajo temas específicos.

En los llamados "viejos" movimientos sociales, la consideración de los temas ambientales es ocasional. En buena medida ellos se autodefinen desde una posición de clase, o al menos de corporación. El verdeo de los sindicatos y gremios es de poca envergadura y en general el movimiento obrero no ha ingresado decididamente en esta temática. Actualmente el tema ambiental ha aparecido en los ámbitos de formación sindical y en el movimiento obrero mexicano y estadounidense debido a la creación del Mercado Común de Norte América. La CLAT (Central Latino Americana de Trabajadores) ha considerado esta temática recientemente; la central CIOSL presentó una serie de trabajos en el proceso de la Eco 92 y la CUT de Brasil ha incursionado recientemente en algunos temas ambientales relacionados con salud y seguridad de sus trabajadores, y con las regulaciones ambientales en los procesos de integración.

Los sindicatos rurales parecen haber avanzado más, advirtiendo claramente las relaciones con los temas ambientales; un caso destacado se observa en organizaciones de Colombia y Centroamérica que reaccionan contra el uso de agrotóxicos. Las asociaciones de campesinos y productores rurales en algunos casos han defendido temas ambientales; en otros, los propios interesados han constituido agrupamientos separados (los casos más claros son las asociaciones nacionales de agricultura orgánica), y en otro contexto la concordancia con el ambientalismo se da en terceros temas distinto al ambiente (por ejemplo, la necesidad de regular los procesos de integración regional).

### **Científicos**

Los científicos son actores importantes en la temática ambiental. En los países industrializados están organizados en asociaciones académicas (como la Ecological Society of America o la Society for Conservation Biology), que ofrecen opiniones técnicas en diversos espacios públicos, y en ocasiones entran en polémicas públicas. En América Latina la situación es más compleja; sólo algunos países poseen asociaciones científicas de peso en los debates nacionales (los ejemplos más destacados son las asociaciones para el progreso de la ciencia de Brasil y Venezuela), son todavía menos los países que poseen asociaciones dedicadas a la ecología y la conservación con buena estructura (Argentina, Chile, Venezuela), y también las universidades encuentran muchas dificultades para su expresión pública bajo la presión de problemas más coyunturales como la falta de recursos financieros.

### **Elites y empresarios**

Los grupos socioeconómicos altos, especialmente aquellos que incluyen empresarios, grandes productores rurales, rentistas y ejecutivos de grandes compañías,



usualmente entran en la temática ambiental de forma reactiva. En unos casos lo hacen defendiendo sus emprendimientos productivos, sea bajo la crítica a las demandas ambientales cuando éstas los ponen en riesgo (por ejemplo, la denuncia contra fábricas que contaminan), o bajo expresiones de apoyo cuando son funcionales a sus metas económicas (por ejemplo, las exportaciones de alimentos orgánicos). El Consejo Empresarial para el Desarrollo Sustentable, un agrupamiento a escala global liderado por Stephan Schmidheiny, desembocó en la creación de consejos similares en varios países (México, Colombia, Bolivia, Argentina, Brasil, etc), algunos de los cuales todavía existen. Usualmente se expresan por adhesiones a códigos corporativos de comportamiento ambiental (por ejemplo, los Principios Ceres).

### **Partidos políticos tradicionales**

Tal como ya se indicó, los partidos políticos tradicionales (entendidos como todos los partidos que no incorporan entre sus metas esenciales objetivos ambientales), y el Estado en general, están tomando el tema ambiental como una cuestión importante. Consecuentemente, los partidos políticos están definiendo algunas posturas ambientales, y colocando a sus técnicos y profesionales en puestos estatales desde donde se generan estrategias, se toman decisiones sobre la acción, o se legislan nuevas normas. Sin embargo, muchos políticos tradicionales tienen una visión sesgada del movimiento ambientalista, debido, en parte, a sus experiencias pasadas con los grupos radicales. Así, por un lado, intentan aumentar el control sobre los movimientos de protesta ambiental de los ciudadanos y, por otro, atenuar las normativas técnicas que reducen los impactos ambientales (véase GUDYNAS, 1992). Los partidos políticos tradicionales y populistas no defienden conceptos ni acciones que pongan en entredicho las metas de crecimiento económico, apropiación de la Naturaleza y otras condiciones de reproducción económica. En cambio han sido más efectivos en brindar reglas y normas para legitimar actores que pueden participar en el debate sobre las políticas ambientales.

En el caso particular de las corrientes de izquierda, en varias ocasiones se ha indicado que se esperaba que asumieran un papel más decidido en América Latina. Sin embargo, en los hechos ha predominado un apego a los fines de progreso, y la apropiación de la Naturaleza como el medio para lograr ese fin, de donde algunas de las posturas ambientales han sido cuestionados. Por lo tanto no puede postularse que los partidos de izquierda fueran actores destacados en la promoción de los temas ambientales. Entre los principales partidos de izquierda del cono sur, existen posiciones ambientales muy débiles (Partido Socialista y PPD de Chile), reactivas a algunos problemas específicos (Frente Amplio de Uruguay) o divergentes en su interior (el caso de PT de Brasil).

Paralelamente, y cada vez más, militantes de partidos de izquierda los están abandonando e ingresando a las organizaciones ambientalistas. Otros partidos de izquierda presentan relaciones inciertas con la cuestión ambiental, siendo el ejemplo más claro el de los Partidos de los Trabajadores, donde son evidentes los matices

verdes. Como sostiene GIDDENS (1996), el ambientalismo es la "fuerza política que con más seguridad puede declararse heredera del manto del radicalismo de izquierdas". Eso es cierto en buena parte del movimiento (aunque como el mismo Giddens reconoce en su obra, no hay una relación de necesidad, ya que el ambientalismo también presenta varias facetas "conservadoras", por lo que esta relación entre ambientalismo e izquierda es expresión de un cambio político más profundo y general). La apuesta a las cuestiones valorativas, el énfasis en ciertas dimensiones sociales y de discusión colectiva, la apelación a mecanismos de participación, el rechazo al mercado totalizador, etc., hacen que los ambientalistas se encuentren con la izquierda, y de alguna manera estén ofreciendo materiales para su reformulación.

### ACTORES DESTACADOS EN ESCENARIOS

La enumeración de actores, incluso la presentada en la sección anterior, casi siempre resulta insuficiente. Es común encontrar actores nuevos, y la lista se puede engrosar sustancialmente. En tanto la construcción de políticas ambientales es un proceso político, debe ofrecer condiciones que hagan posible la participación de cualquier actor, a título individual o colectivo. Todos los actores son necesarios para esa tarea, y se deben ofrecer condiciones que impulsen una amplia participación. Esto permite poner en evidencia la importancia de los espacios de acción de los actores; lo que a su vez permite identificarlos desde esos escenarios.

En la actualidad se utiliza una aproximación de este tipo; se reconocen tres polos de acción, que a su vez representan en alguna medida a actores colectivos: el ámbito del Estado, del mercado y de la sociedad civil (Fig. 2). En este caso no se apela a un reduccionismo extremo (donde la sociedad equivale al Estado, como han propuesto algunos neoliberales fundamentalistas), sino que se acepta un cierto papel del mercado y de actores de la sociedad civil (o "tercer sector"). Sin embargo, esta aproximación adolece igualmente de serias limitaciones para la construcción de políticas ambientales: En primer lugar se ponen en un mismo nivel tres categorías muy distintas, que provienen de bases conceptuales y analíticas muy diferentes. Tanto la sociedad civil como el Estado desarrollan acciones en el mercado, y de la misma manera hay muchas interacciones sociales que no discurren por el mercado. En segundo lugar, no existen las correspondencias así planteadas; el correspondiente al Estado es el ámbito no-Estatal, mientras que si se usa la categoría de sociedad civil, su contraparte es la sociedad política. En tercer lugar, las estrategias ambientales basadas en este esquema en muchos casos responden a proposiciones transplantadas desde los países industrializados del Norte, sin atender a las particularidades de América Latina. En realidad éstas corresponden a una visión anglosajona reciente, de sesgo conservador, que enfatiza el papel del mercado, t donde tanto el Estado como la sociedad civil tienen papeles subsidiarios (el Estado asegura el funcionamiento del mercado y los derechos de propiedad, y los miembros de la sociedad civil son entendidos desde su papel de consumidores y no de ciudadanos). En buena medida

esta postura está volcada hacia el modelo anglosajón de "governance", que fortalece precisamente la aproximación de tres elementos indicada arriba (BROWN, 1994).

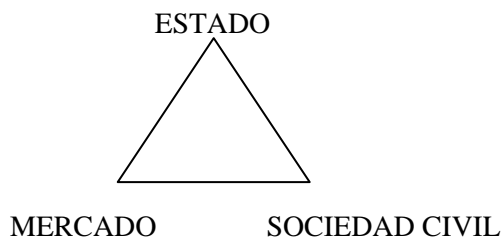


Figura 2. Relaciones entre mercado, Estado y sociedad civil.

Frente a ese modelo es posible plantear una alternativa que se basa en las prácticas políticas, asumiendo de esta manera una posición inversa, en la cual el mercado puede ser un tipo de relación social de los múltiples que se encuentran en la sociedad, y por lo tanto, regulado socialmente. En este caso se distinguen tres ámbitos de acción política (Fig. 3): el institucionalizado Estatal (como ministerios, municipios, universidades estatales), el institucionalizado no-Estatal (asociaciones empresariales, universidades, órdenes religiosas, etc., y el no-institucionalizado propio de los nuevos movimientos sociales (ver también GUDYNAS, 2001; el calificativo de institucionalización se corresponde con las concepciones de OFFE, 1988). Obsérvese que los tres ámbitos son políticos *sensu lato*, y eso los convierte en la mejor aproximación para considerar la construcción de políticas ambientales. Estos ámbitos comparten un mismo nivel, no existe un espacio por sobre el otro, y las categorías son análogas entre ellas. Asimismo, en este modelo existen amplias superposiciones, no sólo dada por la moviidades de los actores (pertenencias y acciones múltiples), sino por relaciones estrechas mediadas por actividades específicas, donde el caso más claro son las vinculaciones que establecen los partidos políticos hacia el Estado.



Fig. 3. Ambitos de acción de actores en la construcción de políticas ambientales

Volviendo a la ubicación de los actores colectivos, es posible acomodar los actores destacados en esos ámbitos de acción, ofreciendo la posibilidad de detectar nuevos actores y de ubicar a los que sucesivamente se van identificando. En la Fig. 4 se ofrece un primer agrupamiento como una guía. En el espacio institucionalizado Estatal se destacan los políticos profesionales, legisladores, técnicos y administrativos. En el espacio no-Estatal se encuentran tanto los militantes de los partidos políticos, como las corporaciones y viejos movimientos sociales que apelan a acciones políticas institucionalizadas, con canales conocidos de participación y acción, e incluso consulta o cogestión con el Estado en algunos aspectos.



Fig. 4. Actores destacados en los tres ámbitos reconocidos para las políticas ambientales.

Este abordaje pone en evidencia otro aspecto que no ha recibido toda la atención que merece: las relaciones recíprocas entre los actores colectivos en las políticas ambientales. Si bien existe una abundante literatura sobre los conflictos ambientales, se da por sentado que la generación de cambios políticos es tarea de los "actores clave". Asumiendo que la construcción de una política ambiental requiere del concurso de los actores en las tres esferas, el ambientalismo pone en evidencia que esas políticas también se pueden construir con aportes desde espacios no-estatales. Este hecho deja en claro, que la postura de actores clave como vanguardias no es operativa, en tanto suponga anular las otras esferas de acción, o bien imponer una de ellas sobre la otra. Pero este hecho no implica desconocer el hecho que las metas, recursos y acciones invertidas en las políticas ambientales serán diferenciadas entre los actores, si bien es cierto que en muchos casos, la carga mayor estará entre los ambientalistas.

Ante esta situación, se corre el riesgo de caer en el "vanguardismo", de donde quienes hacen los mayores esfuerzos y sustentan mayor cantidad de información, asumen que deben ser los constructores privilegiados. Las advertencias de Laclau & Mouffe sobre la búsqueda de un "nuevo sujeto revolucionario" (que incluyen ambientalistas, feministas, desocupados, campesinos, etc) para reemplazar a la clase obrera, no evaden el vanguardismo sino que lo desplazan; y agregan que, en realidad "no hay posición privilegiada *única* a partir de la cual se seguiría una continuidad

uniforme de efectos que concluirán por transformar a la sociedad en su conjunto". Siguiendo esa idea, plantean un "principio de equivalencia democrática", donde las demandas de un grupo social se articulen en una equivalencia con los reclamos de otros grupos; no es simplemente una alianza, tal como ha sucedido en muchos casos, sino que debe apuntar a modificar "la propia identidad de las fuerzas intervinientes" (LACLAU & MOUFFE, 1987). Esta propuesta es parte de un programa más amplio, denominado de democracia radical, que merecería recibir más atención desde los interesados en políticas ambientales. Consecuentemente, una forma de democracia liberal tradicional, de corte representativo, y que en América Latina deriva hacia regímenes delegativos, es insuficiente para ofrecer buenas condiciones para una política ambiental. Las posibilidades de generar alternativas sustantivas que modifiquen las relaciones de reproducción económica y apropiación del ambiente son muy pocas, dadas la alta capacidad de otros actores sociales de impedirlos y controlarlos. Bajo estas condiciones, la prioridad consiste, antes que en identificar actores claves, en establecer las condiciones de los escenarios políticos, que permitan la expresión de una amplia diversidad de grupos.

## BIBLIOGRAFIA

- APFFEL-MARGLIN, F. **The spirit of regeneration**. Zed Books, London, 1998.
- BAHRO, R. **Building the green movement**. New Society, Philadelphia, 1986.
- BONILLA, A. Los verdes de Costa Rica. *Medio Ambiente*, Lima, 40: 23-25, 1989.
- BROWN, P.G. **Restoring the public trust**. Beacon Press, Boston, 1994.
- CMMAD (Comisión Mundial Medio Ambiente y Desarrollo). **Nuestro futuro común**. Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- de la TORRE, G.Q. Una breve crónica del ecologismo en México, pp 181-196, En: "Ecología: motivo de solidaridad" (G. Maihold y L. Meza, eds.), Fundación F. Ebert, México, 1989.
- de la TORRE, G.Q. Consideraciones sobre medio ambiente y actores sociales en México. *Contribuciones*, CIEDLA, Buenos Aires, 1193(1): 61-75, 1993.
- DOBSON, A. **Green political thought**. Routledge, Londres, 1995.
- GARCIA-GAUDILLA, M.P. Identity, strategy and symbolic effectiveness: the Venezuelan environmentalist movement. *International Journal Sociology and Social Policy* 12: 78-112, 1992.
- GAVIRIA, L.B. The Colombian environmental movement -social actor or space for participation. *International Journal Sociology and Social Policy* 12: 65-77, 1992.
- GEREZ FERNANDEZ, P. Movimientos sociales ambientalistas en México, pp 257-276, En: "Los nuevos sujetos del desarrollo rural", Cuadernos Desarrollo de Base 2, ADN, México, 1991.
- GIDDENS, A. **Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales**. Cátedra, Madrid, 1996.

- GOODIN, R.E.. **Green political theory**. Polity Press, Cambridge, 1992.
- GUDYNAS, E. Una extraña pareja: los ambientalistas y el Estado en América Latina. *Ecología Política*, Barcelona, 3: 51-64, 1992.
- GUDYNAS, E. 2001. Perspectivas y opiniones sobre la articulación entre ambiente y desarrollo en América Latina y el Caribe, 1972-2002. Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica, Documento de Trabajo PAD-00101.
- GUERRA, T. (Ed.). **Ecología y política en América Latina**. CEDAL, San José, 1984.
- GUHA, R. & J. MARTINEZ ALIER. **Varieties of environmentalism: essays North and South**. Earthscan, London, 1997.
- INGLEHART, R. Valores, ideología y movilización cognitiva en los nuevos movimientos sociales, pp 71-99, en "Los nuevos movimientos sociales" (R.J. Dalton y M. Kuechler, eds). Alfons el Magnànim, Valencia, 1992.
- IUCN, UNEP & WWF. **World conservation strategy**. IUCN, PNUMA y WWF, Gland, 1980.
- IUCN, PNUMA & WWF. **Cuidar la Tierra. Estrategia para el futuro de la vida**. IUCN, PNUMA y WWF, Gland, 1991.
- JANZEN, D.H. The future of tropical ecology. *Annual Review Ecology Systematics* 17: 305-324, 1986.
- KITSCHOLT, H. Los nuevos movimientos sociales y el declinar de la organización de los partidos, pp 247-286, en "Los nuevos movimientos sociales" (R.J. Dalton y M. Kuechler, eds). Alfons el Magnànim, Valencia, 1992.
- LEIS, H.R. **La modernidad insustentable**. Nordan, Montevideo, 2001.
- LACLAU, E. & C. MOUFFE. 1987. **Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia**. Siglo XXI, Madrid.
- LERNER, S. **Earth summit. Conversations with architects of an ecologically sustainable future**. Commonweal y Friends of the Earth, Washington, 1991.
- OFFE, C. **Partidos políticos y nuevos movimientos sociales**. Sistema, Madrid, 1988.
- OFFE, C. Reflexión sobre la autotransformación institucional de la actividad política de los movimientos: un modelo provisional según estadios, pp 315-339, en "Los nuevos movimientos sociales" (R.J. Dalton y M. Kuechler, eds). Alfons el Magnànim, Valencia, 1992.
- PADUA, J.A. O nascimento da política verde no Brasil: fatores exógenos e endógenos, pp 135-161, En: "Ecología política mundial" (H.R. Leis, ed.). Fase, AIRI/PUC y Vozes, Rio de Janeiro. 1991.
- REICHMANN, J. y F. FERNANDEZ BUEY. **Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales**. Paidós, Barcelona, 1994.
- ROMPCZYK, E. Los actores de la política ambiental y las posibilidades de desarrollo. *Nueva Sociedad* 137: 142-163, 1995.
- SCHMIDHEINY, S. **Cambiando el rumbo**. Fondo Cultura Económica, México, 1992.
- SHIVA, V. **Abrazar la vida. Mujer, ecología y supervivencia**. Red del Tercer Mundo, Montevideo, 1991.

- SPRETNAK, C. y F. CAPRA. **Green politics: the global promise**. Bear, Santa Fe, 1986.
- TOLEDO, V.M. Toda la utopía: el nuevo movimiento ecológico de los indígenas (y campesinos) de México, pp 33-51, En: "Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural" (J. Moguel, C. Botey y L. Hernández, eds.). Siglo XXI, México, 1992.
- TOURAINÉ, A. **El regreso del actor**. Edudeba, Buenos Aires, 1987.
- VIOLA, E.J. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. *Kellogg Institute International Studies, Working Paper 93*, 1987.
- VIOLA, E.J. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável, pp 49-75, En: *Ecologia, ciência e política* (M. Goldenberg, ed.). Revan, Rio de Janeiro, 1992.
- WRI, IUCN & PNUMA. **Estrategia global para la biodiversidad**. WRI, IUCN y PNUMA; Washington, 1992.
- ZALLES C., D.A. Movimientos ambientalistas en los países amazónicos. *Unitas*, La Paz, 12: 63-70, 1994.

#### NOTA

\* Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), Casilla de Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay. [claes@adinet.com.uy](mailto:claes@adinet.com.uy)

## RESUMEN

Se analiza el concepto de "actores claves" en la generación de políticas ambientales. Independientemente de la definición de actor social que se maneje, el asumir la existencia de actores claves ofrece limitaciones conceptuales y prácticas, ya que éstos son coyunturales a cada situación específica. Todos pueden ser actores claves en generar políticas ambientales cumpliendo papeles diferenciales. Como alternativa se utiliza el término de "actores destacados" y se revisan aspectos sobresalientes de varios de ellos en América Latina. Seguidamente se postula que el análisis se debe centrar en los escenarios sociales donde esos actores se pueden manifestar. Se ofrece una distinción preliminar de escenarios que permite integrar a nuevos y viejos movimientos sociales y establecer relaciones de articulación y equivalencia.

**Keywords :** políticas ambientales; actores sociales; escenarios sociales; ambientalismo; sociedad civil; Estado.

## ABSTRACT

### **Social actors and scenarios in the generation of environmental politics.**

The concept of "key actors" in the field of environmental politics is analyzed. Beyond the definition of social actor, the assumption of the existence of key actors implies conceptual and practical limitations, as it depends of each specific situation. Everyone could be a key actor under differential roles in the generation of environmental politics. As an alternative, the term "noteworthy actors" is used and a brief review of them in Latin America is presented. The relevant question should address the social scenarios from where these actors can express themselves. A preliminary distinction of scenarios is presented, in which old and new social movements could be integrated and relationships of articulation and equivalence could be established.

**Keywords :** environmental politics; social actors; social scenarios; environmentalism; civil society; State.