

JUSTICIA AMBIENTAL, LUCHAS COMUNITARIAS Y POLÍTICA PÚBLICA*

*Carmen Milagros Concepción***

El concepto justicia ambiental es relativamente nuevo entre los grupos ambientalistas, en las luchas comunitarias y en los círculos gubernamentales y académicos en Puerto Rico. Sin embargo, ya ha empezado a utilizarse en variados contextos, que incluye, por ejemplo, los grupos comunitarios que buscan que se les garantice tener acceso confiable a servicios de agua potable, los que cuestionan los repetidos intentos de limitar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre el uso del suelo y los recursos naturales y sobre el cumplimiento con la legislación y reglamentación ambiental, así como los que denuncian los

*Una primera versión de este trabajo se presentó en la reunión anual de la Asociación de Estudios del Caribe, celebrado en Panamá, en mayo de 1999. Además de mis propias observaciones y puntos de vista, este trabajo incorpora los planteamientos centrales que surgieron del estimulante diálogo que se generó entre los participantes en una mesa de discusión sobre justicia ambiental que organicé a mediados del mes de abril de 1999, como parte de la agenda de trabajo del Grupo Puertorriqueños de Estudios de Raza e Identidad. Agradezco a Carlos Alicea sus valiosos comentarios a un borrador anterior de este artículo.

**Profesora Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

abusos de la Marina de Guerra de los Estados Unidos en Vieques y reclaman su retiro definitivo de dicha isla-municipio. ¿Cuáles son las dimensiones de injusticia a que se refieren? ¿Quiénes son los que sufren injusticia? ¿Cómo se afectan sus condiciones de vida y de salud? ¿Cómo y por qué ocurre la injusticia? ¿Qué justicia buscan los que se sienten oprimidos y abusados? ¿Por qué se ha convertido lo ambiental en un espacio para reclamar justicia? Las respuestas a estas preguntas comenzarán a conformar una visión puertorriqueña de lo que es justicia ambiental, situada en nuestro contexto histórico y social.

El concepto justicia ambiental se popularizó en los Estados Unidos en los años ochenta, en el contexto de las luchas comunitarias en contra de la ubicación de vertederos tóxicos e incineradores en los vecindarios pobres o de minorías étnicas y raciales. Con este término se ha aludido al fenómeno que ha existido desde hace mucho tiempo de patrones discriminatorios de contaminación ambiental como resultado de decisiones políticas y económicas, discrimen que puede ser intencional o involuntario. Es claro que las comunidades marginadas habían resistido tales formas de opresión aunque no se describía con ese nombre. Sin embargo, la movilización de comunidades de base renovó el interés en la cuestión de la desigualdad en la protección contra los peligros ambientales y logró colocarla como un asunto en la agenda política estadounidense que generó acciones gubernamentales. Una de las formas en que se reconoció la búsqueda de justicia ambiental y contribuyó a darle mayor visibilidad al término fue la orden ejecutiva (OE 12898) firmada por el Presidente Clinton en 1994, la que requirió a las agencias federales que consideraran los impactos ambientales adversos de sus acciones sobre las comunidades pobres y de minorías étnicas y raciales. Esta directriz tiene aplicación en Puerto Rico, especialmente por la jurisdicción de la Agencia Federal de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés).

El motor que generó el interés inicial sobre la temática de justicia ambiental en Puerto Rico fue precisamente la política pública del gobierno federal de los Estados Unidos, contenida en la mencionada orden ejecutiva. Ya se han visto ejemplos de expresiones y acciones que sugieren la necesidad de una exploración a fondo de

este concepto.¹ Así, algunos líderes comunitarios han utilizado el término “racismo ambiental” para referirse a algunas acciones de la EPA en Puerto Rico. Otros han explicado en términos de pobreza y racismo las decisiones del gobierno de Puerto Rico permitiendo que se ubiquen en sus vecindarios proyectos de desarrollo e infraestructura con impactos significativos a la salud y el ambiente. Por otro lado, aparentemente anticipando las posibles acciones gubernamentales, algunos proponentes de proyectos de desarrollo –tanto públicos como privados– han preparado un “análisis de justicia ambiental” como parte de la documentación presentada para cumplir con el proceso de evaluación de impactos ambientales que requiere la Ley de Política Pública Ambiental de Puerto Rico (Ley 9 de 1970). Curiosamente, este es el tipo de iniciativa que han adoptado las agencias federales, especialmente la EPA, para incorporar las preocupaciones de justicia ambiental en sus procesos para cumplir con la Ley de Nacional de Política Ambiental (NEPA).² Sin embargo, tal procedimiento no se ha establecido como un requisito en Puerto Rico.³ Los

¹ Véase, por ejemplo, el artículo de Odalys Rivera, “Larguísimo el trecho hacia la justicia ambiental”, *Diálogo*, sept. 94, p. 16.

² El requisito de un análisis de justicia ambiental como parte del proceso de evaluación ambiental en cumplimiento de la ley NEPA está contenido en el Memorandum del Presidente Clinton que acompañó el orden Ejecutivo 12898 de 1994 (Acciones federales para atender la justicia ambiental en poblaciones minoritarias y en poblaciones de bajos ingresos).

Las guías de la EPA para los procesos NEPA definen el concepto justicia ambiental como el trato justo y involucimiento significativo de toda la gente en el desarrollo, implantación y hacer cumplir las leyes y reglamentos ambientales. Trato justo significa que los grupos minoritarios y de bajos ingresos no deben cargar una responsabilidad desproporcionada de los impactos negativos de las acciones gubernamentales. Sin embargo, la meta de trato justo no es distribuir los riesgos entre las poblaciones sino mitigarlos.

³ Cabe señalar que el nuevo Reglamento para documentos ambientales de la Junta de Calidad Ambiental, aprobado en septiembre 1999, incorpora tal requisito. La Regla 253 de dicho Reglamento que establece los requisitos de contenido de la declaración de impacto ambiental (DIA) requiere que se prepare un análisis de justicia ambiental que tome en consideración la distribución poblacional por grupos étnicos y por factores económicos. No obstante, este Reglamento no está vigente aún casi un año después.

análisis de justicia ambiental que se han preparado en la isla llaman la atención no sólo porque se han hecho voluntariamente, sino también porque examinan exclusivamente la condición socioeconómica de los residentes de las comunidades donde se propone ubicar los proyectos, reduciendo la evaluación de impacto desigual al mínimo como una consideración procesal. Estas respuestas inmediatas apuntan al peligro de adoptar este término acríticamente, sin que medie una reflexión de las dimensiones de injusticia ambiental dentro de la realidad puertorriqueña.

A pesar de estos desarrollos recientes, hasta ahora el tema de justicia ambiental no ha sido discutido ampliamente y mucho menos estudiado dentro del contexto insular. Considero que es un tema importante en sí mismo por varias razones que trascienden la nueva política pública federal antes mencionada. En primer lugar, el concepto de justicia ambiental nos permite vincular el análisis de los impactos ambientales y sociales de la contaminación y del daño a los recursos naturales. Esto es contrario a la práctica convencional de enfatizar los impactos biofísicos mientras que los impactos sociales se quedan rezagados o son ignorados. Como plantea David Harvey (1996), la justicia ambiental surge como un discurso nuevo sobre el ambiente que, entre otras cosas, afirma que las preocupaciones sociales y ambientales son inseparables. En segundo lugar, la perspectiva de justicia ambiental contiene una afirmación de poder (“empowerment”) comunitario y reconoce la necesidad de que los grupos marginados tengan acceso a los recursos indispensables para desempeñar un papel activo en las decisiones que afectan sus vidas (Heiman, 1996). Además, y significativamente, este tema destaca la desigualdad ambiental como otra dimensión más de las desigualdades sociales que caracterizan las sociedades contemporáneas (Szacs y Meuser, 1997). Finalmente, este concepto trae las consideraciones de equidad y justicia social al contexto de los asuntos ambientales. Teniendo presente estos elementos, no debe extrañarnos que el término justicia ambiental se esté utilizando crecientemente en el Tercer Mundo en el marco de reclamos y movilizaciones eco-sociales que plantean cuestiones de desigualdad social y la sobrevivencia de los pobres.

Volviendo al caso de Puerto Rico, aunque no tengo grandes expectativas que la implantación de la política de justicia ambiental de la EPA resulte en cambios fundamentales que representen una mayor justicia para las comunidades marginadas en Puerto Rico, entiendo que es importante tomarla en cuenta. A pesar de sus limitaciones, la política de justicia ambiental abre un espacio para la discusión pública de los criterios que utilizan en el proceso de toma de decisiones tanto las agencias federales como las agencias del ELA. En Puerto Rico concretamente, esta iniciativa ofrece una oportunidad para examinar el grado en que existen impactos ambientales diferenciados o desventajas para individuos, grupos o comunidades, su configuración social y espacial y los factores que generan y sostienen tales diferencias. Dicha política pública reconoce que la exposición a la contaminación tiene una dimensión socioeconómica y una dimensión racial. Además, conlleva, entre otras cosas, un análisis de la composición étnica y social de las comunidades afectadas por proyectos o acciones federales dirigido a identificar y medir posibles impactos diferenciales. Este acercamiento plantea preguntas interesantes sobre cómo se harían tales determinaciones en Puerto Rico y, en consecuencia, nos obliga a abordar las dimensiones de desigualdad que se manifiestan en la isla. Es necesario, pues, un fundamento para tomar posición sobre la aplicación de esta política pública en Puerto Rico.

Dos aspectos son particularmente importantes en este esfuerzo. Primer, considero esencial desarrollar una perspectiva puertorriqueña de justicia ambiental, enfocada en las desigualdades y reclamos que surgen de las luchas comunitarias en la isla y con los énfasis y las formas que les son propios, sin insertarnos automáticamente en la discusión tal como se da en los Estados Unidos. Segundo, la política federal de justicia ambiental se centra en las acciones del gobierno federal y sus consecuencias sobre las comunidades marginadas. Este foco, aunque importante es limitado, deja fuera del análisis las intervenciones del gobierno central y de los gobiernos municipales en la isla. Una política de justicia ambiental en Puerto Rico debe ser inclusiva, incorporando las acciones de todos los niveles de gobierno.

Las reflexiones contenidas en este trabajo representan un primer acercamiento al tema. Fundamentalmente, me propongo esbozar mis impresiones sobre la desigualdad ambiental en Puerto Rico, partiendo de las experiencias de los que reclaman ser objeto de abusos ambientales. Como parte de este esfuerzo, exploraré la cuestión racial como una de las dimensiones explícitas de injusticia ambiental que incluye la política pública federal; ciertamente, tal énfasis constituye una novedad en el análisis ambiental en Puerto Rico. Reconozco que éste es un ángulo totalmente nuevo para mí; además, es un asunto poco estudiado y poco documentado en la isla. Es mi intención también sugerir algunas direcciones para trabajo futuro en torno a la temática que nos ocupa. En particular, me interesa la discusión de enfoques metodológicos que puedan contribuir a elaborar un perfil más claro de justicia ambiental en la isla.

La política pública federal y el debate estadounidense sobre justicia ambiental

La política federal de justicia ambiental está delineada en la Orden Ejecutiva 12898 de 1994. En dicha orden el Presidente Clinton instruyó a las agencias federales que identificaran y atendieran los efectos desproporcionadamente altos y adversos de sus acciones sobre la salud humana o el ambiente en comunidades pobres y de minorías raciales. La orden ejecutiva es de tipo simbólico. Contrario al Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964, no prohíbe a las agencias federales que discriminen o que haya impacto desigual sobre bases de raza u origen nacional, sino que consideren los impactos sobre estas comunidades.⁴ Esta política federal tiene un énfasis en la distribución de los peligros ambientales (la equidad

⁴ Cabe mencionar que crecientemente las comunidades en los Estados Unidos han utilizado el Título VI de la ley de Derechos Civiles como una herramienta para desafiar las decisiones de permisos ambientales otorgados por los gobiernos estatales y locales. De hecho, como resultado de una decisión judicial (*Chester Residents Concerned for Quality Living v. Seif*) que permite un nivel de prueba menor (admite como suficiente la prueba de impacto desigual en vez de requerir que se demuestre intención

distributiva): evitar que los impactos ambientales afecten a ciertos grupos más que a la sociedad en general. Sin embargo, no alude a qué problemas ambientales son producidos para ser distribuidos ni a las relaciones desiguales de poder que están a la base de la desigualdad (Lake, 1996). Es decir, al limitar el problema de justicia ambiental al cálculo distributivo queda fuera del análisis la desigualdad en la relación de una comunidad con las estructuras institucionales de toma de decisiones económicas y ambientales; sin embargo, es sabido que la incapacidad de las comunidades para participar en e influenciar las decisiones que les afectan las hace más vulnerables al discrimen ambiental. Es importante reconocer que para eliminar la injusticia no sólo es necesario atender los asuntos distributivos sino también alterar las prácticas institucionales y relaciones estructurales (Young, 1990; Lake, 1996).

Merece destacar que esta acción federal surgió como una respuesta a los reclamos de justicia e igual protección ambiental de un movimiento de justicia ambiental vinculado con las luchas de derechos civiles en los Estados Unidos. Una de las iniciativas de mayor impacto de este movimiento fue la cumbre que celebraron los principales líderes ambientalistas no blancos en Washington, D.C. en octubre de 1991, que reunió a cientos de grupos involucrados en estas luchas y donde se esbozaron diecisiete “principios de justicia ambiental”. Entre los señalamientos centrales, estos principios: declaran el aire, la tierra y el agua limpios como un derecho fundamental, afirman el derecho de todos los trabajadores a un ambiente seguro y saludable y demandan el derecho a participar como socios iguales en cada nivel de toma de decisiones. Significativamente, el movimiento de justicia ambiental estadounidense trajo una perspectiva de derechos civiles al ambientalismo, concretamente, la idea de la protección ambiental como un dere-

discriminatoria), a la EPA se le requirió proveer un mecanismo administrativo para que las agencias estatales y locales cumplieran con las disposiciones del Título VI. Contrario a los desarrollos en Título VI, hasta el momento, en la práctica, la EPA no ha interpretado la Orden Ejecutiva 12898 como un mandato para añadir requisitos sustantivos a sus leyes y reglamentos.

cho, no como un privilegio.⁵ Asimismo, al redefinir el ambiente para incluir la totalidad de las condiciones de vida en las comunidades (por ejemplo: aire, agua, empleos seguros con salarios decentes, vivienda adecuada, cuidado de salud, oportunidades educativas), vinculó la justicia ambiental con la justicia social (Harvey, 1997). Otro factor significativo que contribuyó al logro de respuestas gubernamentales a este asunto fue la evidencia producida por varios estudios que documentan que hay disparidades raciales y económicas significativas en la distribución de los peligros ambientales.⁶ Sin embargo, a pesar de que se reconoce la existencia de tal injusticia, hay desacuerdos sobre sus causas y posibles soluciones.

Es importante destacar que el contenido y la definición del problema de la iniciativa federal están basados en las luchas sociales y políticas en los Estados Unidos. En este contexto hay que señalar que la cuestión de justicia ambiental ha estado altamente matizada por el debate racial que se da en el interior de ese país. De hecho, el primer término que se utilizó en los Estados Unidos para describir esta problemática fue racismo ambiental. Aunque se reconoce que los impactos negativos afectan en mayor grado a las comunidades de minorías raciales y étnicas y las a comunidades pobres, la discusión ha tendido a centrarse en el discrimen racial, obscureciendo la opresión de clase; ambos son importantes. Por otro lado, este énfasis ha tenido implicaciones contradictorias en la investigación sobre justicia ambiental, contribuyendo a defender un concepto de racismo estrecho y políticamente limitante (Pulido, 1996).

⁵ Bullard (1995) propuso una ley que cubra los efectos deliberados e involuntarios de las políticas públicas y las prácticas industriales que tiene impacto diferencial sobre las minorías raciales y étnicas y los grupos vulnerables.

⁶ Véanse, por ejemplo: Bullard, Robert (1990), *Dumping in Dixie, Race, Class and Environmental Quality*, (Boulder, Colorado: Westview Press) ; U.S. General Accounting Office (1983), *Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities* (Washington, D.C., GAO); Commission for Racial Justice (1987), *Toxic Waste and Race in the U.S.: A National Report on Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites* (New York: United Church of Christ).

La Región II de la EPA (que incluye Nueva York, Nueva Jersey, Puerto Rico e Islas Vírgenes) elaboró unas guías conformes a los lineamientos de y para cumplir con la orden ejecutiva. Este documento, titulado “Borrador de política provisional sobre identificación de áreas de justicia ambiental” (de junio 1997 y revisado a junio 1999), establece la política pública regional y describe el proceso a emplearse para evaluar si un área específica puede considerarse una comunidad de justicia ambiental, la que la EPA define como aquella que soporta un peso desproporcionado y adverso debido a problemas ambientales. Al presente estas directrices regionales aplicarían a la isla.⁷ Ciertamente el lenguaje que utilizan las guías provisionales de la Región II de la EPA puede dar base a diversas interpretaciones y ensayos metodológicos que puede dejar frustradas a muchas comunidades en su interés de que se atiendan sus reclamos. Dos cuestiones me parecen especialmente sensitivas: (1) cómo se define, en la práctica, lo que es una comunidad de justicia ambiental (es decir, identificar cuan pobre y minoritaria es una comunidad afectada en comparación con una comunidad de referencia) y (2) cómo se determina el nivel de injusticia (es decir, si la carga o problema ambiental a que alude es o no desproporcionada). Sobre el primer punto, habría que ver cómo las guías abordan el perfil de los puertorriqueños en la isla: como hispanos pertenecen a un grupo étnico minoritario y, además, los niveles de pobreza están por debajo del estado más pobre en los EE.UU.; esto convertiría a todo Puerto Rico en una comunidad de justicia ambiental. El segundo punto señala una de las limitaciones de definir el problema como uno primordialmente de distribución desigual de cargas o problemas ambientales. Es claro que la solución no debe ser repartir tales cargas en proporciones justas. Como afirma Heiman (1996), lo importante es reducir o eliminar la exposición a la contaminación sea ésta desproporcionada o no.

⁷ Además del contexto de sus decisiones o acciones directas como agencia reguladora que interviene en Puerto Rico, la EPA podría requerir a las agencias (por ejemplo, AEE, AAA, JCA, JP) o municipios del ELA que reciban sus fondos que cumplan con dicha política. Así también lo podrían hacer otras agencias federales.

La discusión inicial de estas guías ya ha generado polémicas entre grupos ambientales en la isla y funcionarios de la Región 2 de la EPA en torno a cuestiones relacionadas con la metodología propuesta para su aplicación en Puerto Rico. Uno de los puntos centrales de desacuerdo es el perfil antes mencionado de los puertorriqueños en la isla (pobres e hispanos). Aparentemente los funcionarios regionales de la EPA no aceptan esta visión que implicaría tratar a todo Puerto Rico como una comunidad de justicia ambiental. Esta posición de la Región 2 de la EPA sugiere que la agencia adoptaría un estándar diferente al que utiliza en los estados para determinar lo que sería una comunidad de justicia ambiental en Puerto Rico.

Esbozo de la problemática de justicia ambiental en Puerto Rico

¿Existe desigualdad ambiental en Puerto Rico? De ser así, ¿cómo se manifiesta? ¿En qué circunstancias se reconoce?

1. Los reclamos de injusticia

Ante la ausencia de estudios sobre la problemática de justicia ambiental en Puerto Rico, lo más razonable es partir de las experiencias de las luchas comunitarias. A base de casos específicos, se puede identificar cómo los residentes de diferentes lugares interpretan su situación, cómo la presentan públicamente, y qué denuncias, cuestionamientos o reclamos hacen. Tal cuadro nos permitiría empezar a darle un contenido, a adecuar la noción de justicia ambiental a nuestra realidad.⁸ Aunque reconocemos que no

⁸ En los países del tercer Mundo, el concepto de justicia ambiental no ha estado vinculado tanto a la contaminación tóxica, sino a la falta de acceso y a control de los recursos naturales que tienen los pobres así como a los problemas que sufren de degradación ambiental. Tal vez por ello al analizar el fenómeno en América Latina el economista Juan Martínez-Allier se refiere a "ambientalismo de los pobres". Ver, por ejemplo, su artículo "Ecology and the poor: A neglected dimension of Latin American History". *Journal of Latin American Studies*, 1990 (23: 621-39).

todos los que sufren opresión se organizan y movilizan para resistirla, las experiencias de aquellos que lo han hecho puede aportar claves importantes que contribuirían a crear una base de conocimiento sobre la desigualdad ambiental.

Ciertamente la movilización comunitaria en Puerto Rico precede el uso del término justicia ambiental. Además, no se conforma necesariamente a las preocupaciones o patrones en otras naciones. Considero que la historia del ambientalismo puertorriqueño es clave para entender las luchas comunitarias y, en particular, el carácter singular de la organización y movilización popular en torno a cuestiones ambientales. Sin entrar en detalles que están fuera del ámbito de este trabajo, cabe destacar dos rasgos importantes: (1) la base social amplia de la movilización ambiental y las alianzas entre grupos sociales diversos que han caracterizado las luchas ambientales en la isla y (2) el tipo de asuntos que han servido de motor a las movilizaciones, destacándose los problemas de ubicación de proyectos de desarrollo, especialmente industriales y turísticos y de infraestructura (tales como vertederos, incineradores, plantas eléctricas, plantas de tratamiento de aguas residuales y carreteras); la contaminación, tanto industrial como la ocasionada por las utilidades públicas; las cuestiones relativas al acceso, el uso y la conservación de los recursos naturales y, más recientemente, el acceso confiable a servicios de agua potable.⁹

Para comenzar a elaborar una suerte de inventario de las injusticias ambientales que perciben las comunidades en la isla, vale señalar algunos de los reclamos que con más frecuencia se han mencionado en las luchas comunitarias en años recientes, tal como han aparecido en la prensa. Además de denunciar una variedad de abusos ambientales, se señalan asuntos procesales y prácticas sociales

⁹ Sin intentar idealizar la movilización ambiental en Puerto Rico, sus rasgos contrastan con los del movimiento de justicia ambiental de los Estados Unidos, que abiertamente distingue sus asuntos de interés de los del ambientalismo tradicional (lo urbano vs el "wilderness", lo social vs los ecosistemas, definición más amplia del ambiente) y, además se organiza primordialmente a partir de la generación y el manejo de desperdicios peligrosos.

que forman parte del contexto institucional donde se toman las decisiones.¹⁰

Entre los señalamientos más recurrentes de las comunidades figuran los siguientes:

- las agencias que se supone que las protejan, ignoran las quejas presentadas por las comunidades afectadas
- la falta de acceso a información confiable
- el tiempo insuficiente para contestar comentarios en procesos de revisión pública de documentos ambientales a pesar de que las comunidades no cuentan con peritos
- la falta de participación pública genuina conducente a influenciar las decisiones sobre diversos aspectos claves que les afectan, entre los que se destacan la ubicación de industrias contaminantes, el uso de los recursos naturales, las determinaciones del nivel de riesgo o vulnerabilidad que la ciudadanía está dispuesta a aceptar, el otorgamiento de permisos para emisiones de contaminantes (al aire y al suelo) y en las decisiones sobre planificación
- se subestiman las posiciones de las comunidades en las vistas públicas
- se les excluye de decisiones que les afectan
- en las vistas públicas, con frecuencia las agencias gubernamentales parecen estar a favor de los desarrolladores y empresarios más que de los vecindarios donde se propone ubicar los proyectos
- cuando en el uso de su discreción administrativa, la EPA permite estándares de calidad ambiental menos restrictivos en Puerto Rico que los que permite en los Estados Unidos

¹⁰ Mi énfasis en el contexto estructural e institucional más amplio sigue el análisis de Iris Young (1990), quien afirma que no es suficiente reconocer la injusticia en los patrones distributivos (los resultados), sino que también es importante identificar y evaluar las estructuras sociales, los procesos y las relaciones que producen y reproducen tales distribuciones (p. 241).

- el incumplimiento con la reglamentación y el comportamiento negligente de las autoridades del ELA y del gobierno federal de los Estados Unidos

Es innegable que las decisiones de planificación, que inciden sobre la tierra –un recurso crítico en la isla– ocupan un lugar central en la preocupación de las comunidades. Es por ello importante mencionar que la Ley 75 de 1975 (de la Junta de Planificación) en su Artículo 23 declara política pública del ELA estimular la participación ciudadana en el proceso de planificación de Puerto Rico. Se ordena a la Junta de Planificación “fomentar y estimular otros mecanismos [además de las vistas públicas] que propendan a una mayor participación de la ciudadanía en dicho proceso”. Ciertamente, los reclamos de los grupos comunitarios van encaminados a que se cumpla con lo que establece la ley.

En resumen, diría que los reclamos más destacados tienen que ver con tres aspectos: el reconocimiento y respeto a los individuos y a las comunidades, la necesidad de crear las condiciones que faciliten un proceso de participación pública significativo en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales y de uso del suelo, y la necesidad de un estado más responsable al público que a las corporaciones y desarrolladores. Estos planteamientos y demandas reflejan desigualdades de poder que se traducen en consecuencias ambientales desiguales para unos sectores de la población (Lake, 1996; Harvey, 1997).

2. Percepciones de discrimen racial

Para propósitos de esta discusión es importante explorar si, cómo y en qué circunstancias la dimensión racial incide en las situaciones y polémicas ambientales en la isla. ¿Qué papel, si alguno, ha desempeñado en las luchas ambientales? Otra pregunta que me parece pertinente plantearse es qué diferencia haría un énfasis en la dimensión racial en términos de movilización popular.

En general, he podido identificar dos visiones sobre este asunto que sugieren diferentes implicaciones. Una de ellas afirma que existe un número de municipios en Puerto Rico con población negra y

mulata considerable. Este es el caso, por ejemplo, de municipios tales como Guayama, Carolina, Loíza y Caguas. En estos lugares un número de residentes percibe que recibe un trato diferente por motivos raciales y que hay discriminación en la ubicación de actividades económicas e instalaciones de infraestructura en sus comunidades. En estos casos se alude a una racialización del espacio o territorio, donde se asocia la negritud con el lugar geográfico, dando base a formas de racismo institucionalizado. Así, en las luchas ambientales en Guayama y Loíza se ha aludido al racismo.

Una segunda perspectiva ve a Puerto Rico como una sola comunidad étnica. Los defensores de esta visión señalan, sin embargo, que las industrias donde los niveles de contaminación tienen impactos más significativos están ubicadas en la costa. Es decir, en esta perspectiva se hace hincapié en una geografía de la contaminación.¹¹ En este caso lo que se concentra en el espacio es la contaminación o los problemas ambientales. (En esta visión, la población negra y mulata no está concentrada en un territorio sino dispersa, aún cuando se sugiere que ésta tiende a estar mayormente en la costa y no en el interior montañoso).

Así, por ejemplo, se ha afirmado que la gente de la costa sur está más expuesta y sufre las consecuencias de una mayor contaminación de aire causada por la concentración de plantas de energía eléctrica ubicadas en esa área, mientras que estas instalaciones generan energía para toda la isla. De esta manera, los beneficios son para la mayoría de la población y los costos ambientales están concentrados. Esta sería una situación de desigualdad ambiental que se manifiesta en términos espaciales.

Por otro lado, para propósitos de examinar las acciones del gobierno federal en Puerto Rico, los defensores de esta segunda perspectiva entienden que todo Puerto Rico es una comunidad de justicia ambiental. Habría que precisar qué acciones federales afectan a las comunidades (por ejemplo: permisos de descargas al agua,

¹¹ Esta noción la desarrolló Neftalí García (1980), véase su trabajo "Demographic and geographic aspects of environmental pollution in Puerto Rico", preparado para la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico, (manuscrito sin publicar).

permisos de calidad de aire, medidas para hacer cumplir las leyes y reglamentos) e identificar las luchas y reclamos que se han dado en torno a las mismas. Algunos ejemplos que se pueden mencionar son los problemas con la AEE y la contaminación de aire en Cataño, el uso de pesticidas por la Tropical Fruit Farm en Guayanilla y el caso de Vieques; todos requieren la intervención de la EPA.

Uno de los casos donde explícitamente se ha hablado de discrimen racial en decisiones ambientales es en el municipio de Loíza, especialmente en el área de Vacía Talega-Piñones. De hecho, ése es uno de los pocos lugares en Puerto Rico donde se han hecho estudios sobre este particular. Ésta es un área costanera que, por sus recursos naturales y su ubicación estratégica cercana al área metropolitana de San Juan, ha sido preferida para propuestas de megaproyectos, especialmente proyectos turísticos y residenciales de lujo, —el tipo de desarrollo que precisamente amenazaría con destruir el área de manglar más extensa y ecológicamente rica en la isla además de un importante sistema de lagunas. Loíza representa el clásico conflicto entre desarrollo y ambiente, en un contexto socioeconómico de marcada pobreza. El debate sobre discrimen ambiental en este municipio es sumamente curioso. Por un lado, como afirma el historiador Juan Guisti, muchos residentes del municipio también quieren protegerlo de los megaproyectos, al mismo tiempo que reclaman la afirmación de sus valores como comunidad y su derecho a mejores condiciones sociales y económicas de vida (Claridad, 18 al 24 oct. 1996, p. 19). Por otro lado, los intereses que defienden los megaproyectos, les han llamado racistas a los que se oponen a los proyectos de desarrollo para esa área. Es decir, que la percepción de algunos es que los activistas comunitarios y ambientalistas de dentro y fuera del municipio que abogan por la conservación de los recursos naturales lo hacen porque son racistas y se oponen al progreso de una población mayoritariamente negra y mulata.¹²

¹² Ese fue el caso de la controversia en torno al proyecto de ley que crearía como política pública la conservación del Bosque de Vacía Talega-Piñones, para fines científicos, ecológicos y de recreación pasiva. (Dicha medida fue propuesta por el senador Rubén Berríos y apoyada por la senadora Victoria Muñoz en 1987).

Así lo consagró el periodista Ismael Fernández en su artículo "Una reservación para negros" (*El Nuevo Día*, 14 diciembre 1987, p. 57). Esta situación singular ha creado incomodidad en los intereses pro-ambiente y ha alejado a algunos de las luchas en Loíza.

A mi entender, las luchas comunitarias en Puerto Rico presentan una construcción amplia de la desigualdad. Algunos líderes comunitarios, aunque admiten el discrimen racial, insisten en una construcción más inclusiva de la desigualdad ambiental. Esta perspectiva más amplia contrasta con la experiencia de los Estados Unidos, donde las luchas de justicia ambiental y los estudios sobre esta temática han tenido un marcado énfasis en el discrimen racial. Yo diría que el dilema en Puerto Rico es cómo estudiar el modo en que inciden las relaciones raciales en la problemática ambiental, manteniendo una perspectiva de desigualdad social amplia.

Derechos humanos y justicia ambiental: el caso de Vieques

La política federal de justicia ambiental ha cobrado visibilidad y generado mayor interés en Puerto Rico al ser incluida en las conclusiones del Informe de la Comisión Especial de Vieques, grupo de trabajo creado por el Gobernador Rosselló para evaluar la situación de esta isla-municipio como consecuencia de las actividades militares de la Marina de Guerra de los Estados Unidos y hacer recomendaciones de acciones a tomarse. En sus conclusiones dicha Comisión indicó que el caso de Vieques es un ejemplo ideal para aplicar la orden presidencial de justicia ambiental. Este juicio la Comisión lo fundamenta en dos razones: el peso desproporcionadamente alto que la población de este municipio ha tenido que soportar sobre su seguridad, paz y bienestar, además de sus condiciones socio-económicas (incluyendo que más de 70 por ciento de la población está bajo el nivel de pobreza según el Censo). Esta posición sugiere que Vieques ejemplifica una experiencia diferencial de daños respecto de otros ciudadanos estadounidenses como

resultado de acciones del gobierno federal.¹³ Vale señalar que Juan Guisti (1999) sustenta este punto de vista en su excelente análisis comparativo de Vieques con los campos de bombardeos y adiestramiento en los Estados Unidos. En su trabajo Guisti establece que “no existe en los Estados Unidos una comunidad comparable a Vieques en cuanto a impacto socioambiental de los bombardeos” (p. 149).

En las vistas públicas celebradas por esta Comisión, el testimonio de los viequeses presentó un cuadro de los abusos y sufrimientos que han tolerado, de las condiciones en que han vivido por casi 60 años. Además, los estudios realizados señalan que el uso que hace la Marina del territorio de Vieques como centro de entrenamiento militar ha generado impactos adversos en la salud y la seguridad de los residentes, degradación ambiental y severas limitaciones a las posibilidades de desarrollo socio-económico de

¹³ En la isla municipio de Vieques, habitada por 9,300 personas, aproximadamente dos terceras partes de su territorio están bajo el control de la Marina de Guerra de los Estados Unidos. Dicho control se estableció en la década de los cuarenta mediante un proceso de expropiación. Desde entonces, un número significativo de viequeses ha combatido esta situación, especialmente los pescadores, quienes han visto afectada su subsistencia.

La muerte del guardia civil puertorriqueño David Sanes como resultado de dos bombas que cayeron por error sobre el puesto de observación en la zona de tiro del Campamento García el 19 de abril de 1999, ha desatado una amplia protesta pública así como actos de desobediencia civil para que cesen las actividades militares en Vieques. Los campamentos de resistencia pacífica que varios grupos han instalado en la zona de tiro han impedido las maniobras desde entonces. La Marina, por su parte, sostiene que Vieques es insustituible como centro de entrenamiento para operaciones militares por aire, mar y tierra, además de defender su uso de municiones vivas.

En enero de 2000 el Presidente de los Estados Unidos anunció, con la anuencia del gobierno de Puerto Rico, un plan que permite la reanudación de los bombardeos en Vieques por tres años adicionales y dispone la celebración de un referendun en el que la comunidad viequesense decidirá sobre la permanencia de la Marina hasta marzo 2003 con bombardeos de balas inertes o indefinidamente con bala viva. Asimismo, incluye una aportación federal de \$40 millones para encaminar el desarrollo económico y la limpieza ambiental de Vieques. Aunque una concesión limitada que no atiende la injusticia, es una respuesta a las demandas del pueblo puertorriqueño.

dicha isla-municipio. A estos agravios se suma el cuestionamiento de la Marina de si las preocupaciones de los viequenses son “legítimas o emocionales (Mulero, 1999)”. En nombre de los intereses de seguridad nacional se pretenden sacrificar los derechos de los viequenses a sus tierras, a los recursos naturales, a la salud, a la protección ambiental, a su desarrollo económico y a la paz. Las violaciones a estos derechos humanos básicos y la degradación ambiental se conjugan en este contexto, constituyendo un ejemplo de lo que se podría llamar “victimación militarista”.¹⁴

La situación de Vieques ha dado base a un consenso multipartita y multisectorial sin precedentes en Puerto Rico para exigir el cese inmediato de las prácticas militares, la salida de la Marina de Vieques y la devolución de los terrenos que ésta ocupa, previa limpieza de las áreas contaminadas. Las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión Especial de Vieques, presentado el 25 de junio de 1999, fueron adoptadas como política pública del gobierno de Puerto Rico.

En el caso de Vieques, además de las acciones específicas de la Marina que han afectado de modo singular y adverso a esta población, llama la atención la pasividad de la EPA ante las violaciones de este cuerpo militar a las disposiciones de la Ley Federal de Agua Limpia. Bajo esta ley, las bombas detonadas, sean vivas o inertes, constituyen una descarga si caen en cuerpos de agua superficiales (incluyendo el mar y las lagunas), por lo que la Marina requiere un permiso de la EPA (conocido por las siglas NPDES) para emitir descargas al agua. Las bombas que han caído en las playas o permanecen sin explotar en la costa de Vieques y el permiso NPDES de la

¹⁴ B.R. Johnston utiliza el concepto “victimación selectiva” para referirse a situaciones donde sólo ciertos grupos son expuestos a condiciones ambientales peligrosas. Ella explica este tipo de acción como un producto de nociones culturales (por ejemplo racismo, sexismo, y etnocentrismo) y relaciones político económicas (de colonialismo, imperialismo, etnocidio y genocidio) (p.11). Para un análisis del abuso de derechos humanos en el contexto de la degradación ambiental véase: Barbar Rose Johnston (1995), “Environmental degradation and human rights abuse”, en *Who Pays the Price? The Sociocultural Context of Environmental Crisis*, B. Johnston (ed.), Washington, D.C., Island Press.

Marina para descargar contaminantes en los cuerpos de agua que expiró hace diez años constituyen violaciones a esta ley. Cabe señalar que un silencio similar ha mantenido también la Junta de Calidad Ambiental, que comparte responsabilidad con la EPA en el hacer cumplir dicha ley y, por ende, tiene jurisdicción sobre este asunto. Significativamente, son las actuales denuncias, los reclamos y las presiones los que han comenzado a forzar algún tipo de respuesta de las agencias reguladoras.¹⁵

A pesar de la incuestionable singularidad del caso de Vieques, me parece que los reclamos con base en la política de justicia ambiental no producirán los resultados deseados; por el contrario, podrían ilustrar las limitaciones de este mecanismo. Habría que estudiar la estrategia del Departamento de la Defensa para cumplir con la política de justicia ambiental. Sería particularmente importante examinar qué medidas concretas propone la estrategia de la Marina para atender los impactos ambientales de sus prácticas militares en la salud y calidad de vida de las comunidades de justicia ambiental. La Ley Nacional de Política Ambiental (NEPA) es el mecanismo principal que este departamento utilizará para implantar las disposiciones de la Orden Ejecutiva 12898. Es particularmente importante examinar el papel que se le asigna a la participación ciudadana en el proceso de revisión ambiental. Partiendo de que la Marina reconociera a Vieques como una comunidad oprimida, la cuestión es si, en qué medida y cómo aplicaría su estrategia de justicia ambiental en dicha isla-municipio.

Dirección para trabajo futuro

Para concluir esta reflexión me gustaría hacer unos señalamientos preliminares sobre la dirección para trabajo futuro en esta temáti-

¹⁵ Con el acuerdo entre el Presidente Clinton y la administración Rosselló contenido en la orden ejecutiva sobre Vieques del 31 de enero de 2000, que establece que la Marina sólo usará municiones inertes durante 90 días al año en la eventual reanudación de los ejercicios militares, se mantiene el potencial de descargas al agua. Aun en este escenario la Marina necesita un certificado de calidad de agua de la Junta de Calidad Ambiental previo a que la EPA pueda otorgar un permiso NPDES.

ca. De entrada reconozco que es necesario profundizar en estas ideas para poder elaborar una agenda de investigación, sobre todo, porque es preciso especificar unas preguntas que orienten nuestra búsqueda y afinar los marcos teóricos y metodológicos para analizar la realidad puertorriqueña.

Considero que en el largo plazo de lo que se trata es de “construir un conocimiento histórico que nos permita reconocer la comunidad que podemos ser, y entender la necesidad de asumir los costos que implique construirla.” Esta es una frase del historiador panameño Guillermo Castro Herrera que, aunque la utiliza para describir las tareas que él le asigna a la historia ambiental en América Latina, me parece que ofrece una orientación y un estímulo que muy bien podemos aprovechar en Puerto Rico para emprender la tarea que nos ocupa.¹⁶

Las lecciones de los estudios estadísticos de justicia ambiental en los Estados Unidos, que han estado dirigidos a establecer la relación entre la geografía social (la demografía) y los problemas ambientales en un momento en el tiempo (generalmente actual), sugieren que este es un enfoque limitado. Estos estudios han demostrado con evidencia sólida que los grupos de bajos ingresos y de minoría están expuestos a niveles más altos de peligros ambientales y a impactos desproporcionados. Aunque esto no implica necesariamente que haya intención discriminatoria explícita en las decisiones o políticas públicas (Hurley, 1997), se reconoce que estas acciones pueden producir resultados discriminatorios. Más importante aún, tales acciones funcionan de tal modo que acentúan o exacerban la desventaja para grupos que históricamente han padecido discrimen —sea éste racial, socioeconómico, geográfico o de otro tipo—. Sin embargo, la evidencia estadística de discrimen racial no ayuda a explicar cómo ocurre este fenómeno. Como bien sugiere Pulido (1996), el análisis cuantitativo es necesario complementarlo con investigación histórica y crítica.

¹⁶ Ver G. Castro Herrera, *Naturaleza y sociedad en la historia de América Latina*, Panamá: CELA, 1994:297.

Al presente no contamos con información estadística sobre composición racial en Puerto Rico. El Censo de Población del año 2000 incorporará preguntas sobre este particular, no obstante se ha cuestionado la validez y confiabilidad de las mismas. Aun cuando dicho Censo generara una base inicial confiable de datos sobre la variable raza, esta información, aunque importante, no sería suficiente. Por otro lado, habría que construir índices de pobreza utilizando múltiples indicadores.¹⁷

En Puerto Rico, ante la carencia de información básica y la ausencia de estudios rigurosos, un primer paso importante sería recopilar y sistematizar el conocimiento disperso sobre desigualdad ambiental que se desprende de las experiencias de las luchas ambientales en la isla, con el fin de identificar patrones y continuidades. Esta primera fase se podría fundamentar en la revisión de las experiencias de diversas comunidades afectadas por problemas ambientales, sus luchas y reclamos. Existen algunos recuentos de luchas comunitarias y esta tarea puede ampliarse a corto plazo. Una segunda fase de este trabajo conllevaría un intento más riguroso de clasificar y analizar la información, tal que pueda generar preguntas de investigación para estudios más a fondo.

Un tipo de estudio que sería útil en Puerto Rico es examinar los cambios en los usos del suelo desde los años cincuenta hasta el presente, sus impactos ambientales, sociales y económicos y las respuestas comunitarias en lugares tales como Jobos (Guayama), Piñones (Loíza) y Cataño. Estas son comunidades que reclaman haber experimentado impactos desproporcionados de cargas ambientales y, además, tienen una historia de luchas en torno a estos

¹⁷ Cabe señalar que el Censo de Población es la fuente principal de datos para establecer perfiles sobre la situación socioeconómica de las comunidades. Los estudios recientes de justicia ambiental en los Estados Unidos favorecen el uso de indicadores múltiples del carácter económico de un área (por ejemplo: la tasa de pobreza, tasa de empleo, el tipo de empleo, los años de educación, el precio de la vivienda, el ingreso y otros). Podría ser útil explorar además el uso de la carencia de infraestructura como un indicador de comunidades pobres, tal como lo hizo el Municipio de San Juan para determinar áreas de pobreza urbano para su Programa de Comunidades Especiales.

asuntos. Hurley (1995) y Szacz y Meuser (1997) sugieren que uno de los enfoques más prometedores para estudiar la desigualdad ambiental es el estudio de casos con una perspectiva histórica. Este tipo de trabajo puede documentar cómo se han generado las desigualdades a lo largo de varias décadas. Si partimos de que la desigualdad es un fenómeno complejo, una manera de acercarnos a estudiar su manifestación en el contexto de las transformaciones de la naturaleza es identificar qué factores intervienen y cómo interactúan para crear desigualdad ambiental. Con varios estudios históricos de largo plazo que examinen el espacio común de interacción entre el ambiente biofísico (lo natural), social y productivo, podríamos empezar a construir un perfil de lo que ocurre en la isla. El estudio de Andrew Hurley: *Environmental Inequities*, es un ejemplo excelente de este tipo de acercamiento.

Otra dirección importante sería utilizar una multiplicidad de métodos en los estudios sobre desigualdad ambiental. Sobre este particular, la investigación feminista sobre cambio ambiental es prometedora. Un ejemplo interesante es el estudio dirigido por Dianne Rocheleau (1995) sobre el Programa de dasonomía social en la República Dominicana. Esta investigación examinó la relación género, cambios en el uso del suelo y la degradación ambiental. Para ello combinó el uso de números (encuestas sobre uso y manejo de recursos), fotos, mapas (de recursos naturales) e historias (incluyendo métodos de historias de vida personal, historias orales, análisis de texto, interpretación del paisaje y cartografía participativa). Dicha combinación de métodos le permitió un análisis más rico.

Conclusión: construyendo un acercamiento a la justicia ambiental

El énfasis en este trabajo ha sido destacar la importancia de la potencial aplicación de la política federal de justicia ambiental en Puerto Rico como un espacio para estudiar y traer a la discusión pública la cuestión de la desigualdad ambiental en todas las dimensiones en que se manifieste en la isla. Independientemente de la historia del movimiento de justicia ambiental en los Estados

Unidos, del carácter del debate que se ha dado sobre este tema y de la forma que tome la implantación de dicha política pública en dicho país, el uso de este concepto puede facilitar la exploración de dimensiones y perspectivas que no han sido debidamente atendidas en la isla al examinar los resultados de las acciones tanto del gobierno federal como del gobierno del ELA. El reto que se nos plantea es situar el concepto de justicia ambiental en el contexto de Puerto Rico, dándole un contenido que se adecúe a la realidad de las luchas comunitarias y a las perspectivas de desigualdad que se identifiquen en las mismas.

Si existe o no discrimen racial o socioeconómico, bien sea intencional o institucionalizado, en las decisiones, prácticas, acciones o inacciones gubernamentales (del gobierno federal o del ELA) en materia ambiental en Puerto Rico es algo que habría que demostrarlo empíricamente. Asimismo sería importante explicar cómo ha ocurrido históricamente, lo que es esencial para establecer patrones de desigualdad en el tiempo. Tal análisis amerita en particular una discusión amplia sobre enfoques metodológicos que nos permitan abordar adecuadamente la dimensión racial dentro de la problemática ambiental desde la perspectiva de justicia social –sobre todo acercamientos que vayan más allá de los estudios estadísticos–. Es claro que cada una de estas variables plantea dificultades metodológicas, estudiarlas simultáneamente hace la tarea más compleja.

BIBLIOGRAFÍA

- Bass, Ronald (1998). Evaluating Environmental Justice Under the National Environmental Policy Act. *Environmental Impact Assessment Review* 18 (1, January): 83-92.
- Bullard, Robert A. (1995). Unequal Environmental Protection: Incorporating Environmental Justice in Decision Making. En *Worst Things First? The Debate over Risk-Based National Environmental Priorities*, A. Finkel y D. Golding (eds.). Washington, D.C, Resources For the Future.
- Capek, Stella M. (1997). The "Environmental Justice" Frame: A Conceptual Discussion and an Application. *Social Problems* 40 (1, February): 5-24.
- Guisti Cordero, Juan (1999). La Marina en la mirilla: una comparación de Vieques con los campos de bombardeos y adiestramiento en los Estados Unidos. En *Fronteras en conflicto*, H. García y J. Rodríguez Beruff (coordinadores). San Juan, Red Caribeña de Geopolítica.
- Harvey, David (1997). The Environment of Justice. En A. Merrifield y E. Swyngedouw (eds.), *The Urbanization of Justice*. New York, New York University Press.
- Heiman, Michael (1996). Race, Waste, and Class: New Perspectives on Environmental Justice. *Antipode* 28 (2): 111-121.
- Hurley, Andrew (1995). *Environmental Inequalities: Class, Race, and Industrial Pollution in Gary, Indiana, 1945-1980*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Hurley, Andrew (1997). Fiasco at Wagner Electric: Environmental Justice and Urban Geography in St. Louis. *Environmental History* 2 (4, Oct.): 460-481.
- Lake, Robert W. (1996). Volunteers, NIMBYs, and Environmental Justice: Dilemmas of Democratic Practice. *Antipode* 28 (2): 160-174.
- Pulido, Laura (1996). A Critical Review of the Methodology of Environmental Racism Research. *Antipode* 28 (2): 142-159.

- Mulero, Leonor (1999). "Ánimos caldeados en Washington". *El Nuevo Día*, 24 julio, p. 4.
- Rocheleau, Dianne (1995). Maps, Numbers, Text, and Context: Mixing Methods in Feminist Political Ecology. *Professional Geographer* 47(4): 458-466.
- Szasz, Andrew y Michael Meuser (1997). Environmental Inequalities: Literature Review and Proposals for New Directions in Research and Theory. *Current Sociology* 45 (3, July): 99-120.
- Young, Iris M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. New Jersey, Princeton University Press.

