



**Observatorio  
del Desarrollo**  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

DOCUMENTO DE TRABAJO

Perspectivas y opiniones  
sobre ambiente y desarrollo  
en América Latina y el Caribe  
1972-2002

Eduardo Gudynas

Documento de Trabajo PAD-00101  
Enero, 2001



# **Perspectivas y opiniones sobre la articulación entre ambiente y desarrollo en América Latina y el Caribe 1972-2002**

*Eduardo Gudynas\**

El año 2000 finaliza con la temática ambiental instalada en la agenda política latinoamericana. Este hecho es resultado de una historia, donde especialmente en las tres últimas décadas se sumaron y proliferaron las cuestiones ambientales. En momentos de evaluación y preparación de agendas para el nuevo siglo que comienza, es más que conveniente repasar nuestra reciente historia ambiental, identificando los grandes temas en discusión, los actores involucrados, y cómo se ha desarrollado el debate.

El presente documento es un aporte en ese sentido, con una revisión de la evolución de las perspectivas y opiniones en temas ambientales en América Latina de 1970 al 2000. Se presentan los principales conceptos manejados a lo largo de tres décadas, cubriendo los temas ambientales y los de las relaciones entre ambiente y desarrollo. El análisis se basa en una revisión de documentos, incluyendo declaraciones de encuentros gubernamentales, reuniones de organizaciones no gubernamentales, reportes técnicos, etc. Asimismo se considera la propia experiencia del autor en los últimos 20 años, y por lo tanto se han utilizado artículos ya publicados y otros en elaboración.

## **PERSPECTIVAS y OPINIONES EN LAS TRES ULTIMAS DÉCADAS**

### **Conferencia de Estocolmo**

El punto de partida del análisis es la Conferencia de Estocolmo (1972). Sus principales resultados se presentan en la Tabla 1. Esta fue el primer encuentro gubernamental de envergadura sobre temas de ambiente y desarrollo, aunque en ese momento el ambiente es concebido como "medio humano", tal como aparece en el propio título de convocatoria. La reunión surge en un contexto de fuerte preocupación en los países industrializados por el deterioro ambiente, asociado a crecientes protestas ciudadanas. Frente a esas posturas, el debate de la conferencia rápidamente derivó hacia las articulaciones con el desarrollo, el papel de la pobreza y la incidencia del crecimiento poblacional.

Los países Latinoamericanos mantuvieron una posición reactiva. Más allá de haber firmado la Declaración de Estocolmo, las posiciones fueron muy conservadoras. Por ejemplo, Galo Plaza, secretario general de la OEA, sostuvo que "las normas ambientales de los países desarrollados no pueden ser aplicadas a los países en vías de desarrollo. Es necesario que cada país establezca sus propias prioridades y metas en relación con los problemas del medio, a la luz de sus valores culturales y sociales y su nivel de desarrollo

---

\* Eduardo Gudynas (Centro Latino Americano de Ecología Social, CLAES, Casilla Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay. Correo-e: [claes@adinet.com.uy](mailto:claes@adinet.com.uy)). Documento elaborado para el Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica dentro del marco del proyecto UNFIP/UNEP/GEO.

económico. Los países ya desarrollados deben comprender que aquellos países empeñados en un esfuerzo denodado por mejorar el bienestar de sus pueblos y profundamente preocupados por los problemas de desarrollo tienden a considerar las medidas de riguroso control del medio ambiente como un lujo que no pueden darse." Otras declaraciones muy recordadas fueron las del representante de Brasil, M.A. Ozorio de Almeida que calificaba de "infundada" la preocupación ambiental. Por estas razones, esa declaración posee varias referencias a cuestiones como los términos de intercambio en el comercio internacional, el papel de las relaciones entre Estados, la soberanía nacional, etc. Los países de la región insistieron en sus derechos soberanos para determinar los usos de los recursos naturales, preocupados por la insinuación de una posible intervención de las naciones industrializadas.

Este debate en realidad es parte de uno más amplio desencadenado por la publicación de los "Límites del Crecimiento" realizada por un equipo del MIT para el Club de Roma. Muy esquemáticamente ese análisis determina que el crecimiento económico posee límites ambientales, y que de continuarse el camino de esos años, se terminaría en una fuerte catástrofe ambiental. Esta postura desencadenó una oposición entre políticas ambientales y políticas económicas; se veía que las medidas de conservación fatalmente desencadenan impedimentos en el crecimiento económico. Esta oposición es a su vez posible en un contexto donde el desarrollo es concebido como crecimiento económico, y realizado sobre todo en el plano material. Por lo tanto, muchos líderes latinoamericanos veían cualquier medida ambiental como un impedimento para el progreso económico.

Estas mismas reacciones se vivieron desde sectores académicos y políticos de diferente extracción, cuyo ejemplo más notorio fue el "Modelo Mundial" de la Fundación Bariloche. Allí participaron destacados intelectuales del continente, con una postura crítica a los "Límites del Crecimiento", declarando que "no existen límites físicos absolutos en el futuro previsible", insistiendo en la sobreabundancia de los recursos naturales latinoamericanos, enfatizando los aspectos políticos en su acceso y distribución, y renovando su fe en el progreso. Pero más allá de los compatibles cuestionamientos basados en la economía política, se cae en un reduccionismo que minimiza los aspectos ambientales, presuponiendo soluciones científicas técnicas (incluso postulando la proliferación de centrales nucleares para obtener energía).

### **Los temas ambientales se internacionalizan**

El posterior desarrollo de la década de 1970 e inicio de la de 1980 determinó un deterioro creciente de las áreas naturales y condiciones ambientales en América Latina, el surgimiento y fortalecimiento de una amplia red de organizaciones ambientalistas, y una fuerte internalización en especial de las cuestiones de conservación de fauna y flora de la región. Organizaciones ambientalistas de los países industrializados abarcaron en sus intereses la situación del continente, instalaron subsidiarias en diversas ciudades, y generaron una red de contrapartes.

Las principales cuestiones versaron sobre la situación de los bosques tropicales, en especial de América Central y la Amazonía. La idea básica en discusión era si esos recursos poseían atributos que los hacen patrimonio de la humanidad, y por lo tanto se debían implantar restricciones o condicionalidades sobre su uso más allá de las pretensiones de los Estados nacionales. A diferencia de los debates de la época de Estocolmo, los actores en esta polémica sobre la soberanía incluyen además de los propios gobiernos a los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs), las ONGs internacionales y las nacionales, y más tardíamente las organizaciones indígenas (por ejemplo, la coordinadora COICA para la Amazonía).

La posición de los gobiernos es nuevamente reactiva. Brasil defendió durante parte de la década de 1970 el modelo del desarrollo de la Amazonía a "cualquier precio", estableció condicionalidades a la expresión de las ONGs, e incluso no consideraba como ciudadanos brasileños a varios grupos indígenas. Estas manifestaciones están condicionadas por los regímenes políticos; tal como se analiza más abajo recordemos que en esos años se vivían dictaduras militares en el Cono Sur, y más tarde se desarrolló una gran inestabilidad política y militar en Centro América.

Apuntemos aquí que hacia 1980 se generó la primera Estrategia Mundial de la Conservación, promovida por la IUCN. Este es un documento importante, que muchas veces pasa desapercibido. Su relevancia radica en que si bien se generó desde el campo de los "conservacionistas", reconoció la importancia de los temas económicos y del desarrollo, vinculándolos en una estrategia ambiental. Su propuesta de desarrollo pone el acento en la satisfacción de las necesidades humanas (presentes y futuras) y la calidad de vida, y no tanto en el crecimiento económico, aceptando así los cuestionamientos propios de esa época. Lo importante aquí reside en que la conservación ya se la define en tres niveles (mantener procesos ecológicos, preservar la diversidad genética, y permitir el uso sostenible de especies y ecosistemas), y se la articula con su aprovechamiento productivo. Durante muchos años fue el documento de referencia de las primeras agencias ambientales de América Latina. Allí se hace una de las primeras definiciones del desarrollo como "sustentable", con una relectura de los límites ecológicos.

El punto culminante de la internalización de la temática ambiental fueron las denuncias sobre la quema de bosques amazónicos que eran cubiertas por periódicos de EE UU y Europa. A esto se asocia el impacto de los juicios a los grupos Kayapó en Brasil, y más tarde el asesinato del líder siringueiro Chico Mendes. En paralelo la presión internacional fue muy elevada; se destacan por ejemplo, declaraciones de varios presidentes europeos sobre la Amazonía como "patrimonio de la humanidad". Al menos en el caso de Brasil no se puso en discusión el modelo de desarrollo, sino que se usó el interés internacional para obtener "ayuda al desarrollo". Esto expresa otro componente en las declaraciones y perspectivas gubernamentales: los problemas sólo se pueden solucionar si se cuenta con ayuda financiera extranjera. Esta asistencia se pone repetidamente como condición para la protección ambiental.

## **Nuestro Futuro Común y Nuestra Propia Agenda**

Las polémicas de mediados de la década de 1980 se desarrollaron al tiempo que el secretario general de la ONU encaminó en 1983 una Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. Agrupó a 23 miembros bajo la presidencia de la noruega Gro Harlem Brundtland. Los miembros latinoamericanos de la comisión fueron Pablo González Casanova (un sociólogo mexicano que renunció antes de finalizar el trabajo), Margarita Merino de Botero (colombiana), Pablo Nogueira Neto (un ecólogo brasileño) y Shridath Rampa (político de Guyana). La comisión contó con el apoyo técnico de varias comisiones, donde a su vez se ubican personas provenientes de todas las regiones, y además realizó una serie de consultas públicas en distintas ciudades. Es un documento pensado y escrito para políticos y tomadores de decisión, generando así un gran impacto.

Su definición del desarrollo sustentable apunta a la importancia de las generaciones futuras, de donde el uso de los recursos naturales no debía significar una expoliación que impidiera a nuestros nietos y bisnietos poder aprovecharlos. El informe reconoce la existencia de límites absolutos en la biosfera de absorber impactos ambientales, y con ello se acerca a las advertencias del Club de Roma, pero enseguida se aparta en tanto los otros límites invocados dependen esencialmente del ser humano, y por lo tanto están sujetos a su modificación.

El cambio introducido en esa propuesta fue muy importante: la contradicción que se vivía entre la conservación y el crecimiento económico fue re-interpretado. En efecto, el marco ecológico que antes se entendía como un obstáculo insalvable para el crecimiento, pasó a ser una necesidad para asegurarlo. La propia noción de límites se desvanecía elegantemente ya que en realidad no eran absolutos sino que podían modificarse a expensas de la organización social y la tecnología.

Es muy importante advertir que la re-interpretación de la conservación como condición del crecimiento **no** fue un aporte original del informe Brundtland, ya que se encontraba en discusión en varios ámbitos; por ejemplo, también en 1987, el comité conjunto sobre desarrollo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, emitió un documento sobre la protección ambiental, donde se señalaba la complementariedad del crecimiento económico con la conservación y el alivio de la pobreza.

En la misma orientación se inscribió "Nuestra Propia Agenda" (1990), una iniciativa para América Latina y el Caribe promovida por el BID y PNUD bajo la forma de una "Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente". Esta propuesta repite en lo esencial los conceptos de Nuestro Futuro Común, con un mayor acento sobre la equidad en la distribución de los beneficios sociales de la apropiación de los recursos naturales. Es bueno advertir que esa Comisión, convocada por los organizadores de la iniciativa, no logró respaldo ni legitimidad de las organizaciones ciudadanas, ni sus propuestas fueron incorporadas como tales en las reuniones preparativas de la Eco 92.

## **Transformación productiva con equidad**

Es importante considerar el impacto de las propuestas de CEPAL sobre la "Transformación Productiva con Equidad" de 1990, y en especial su documento "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente" de un año después. Este último documento fue un aporte específico de CEPAL, con la aprobación de los gobiernos latinoamericanos, al proceso de la Eco 92. Conocida por su abreviatura como TPE, se base en ocho componentes, incluyendo la incorporación del progreso técnico, el carácter sistémico de la competitividad, y desde allí promover una transformación productiva.

El eje central sigue siendo la industrialización (algo que los países en realidad no cumplirían, ya que la apertura comercial reduciría sus parques industriales, volviendo a un patrón exportador de productos primarios, justamente lo contrario de la apuesta de la TPE). El aspecto crítico de estas ideas, desde el punto de vista de la política ambiental, es su incorporación dentro de los procesos económicos, especialmente considerándola como una forma de capital. Por lo tanto, el desarrollo sostenible es concebido como "un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital". Otros componentes ambientales aparecen como subsidiarios a los fines económicos.

## **El proceso de la Eco 92**

El proceso de preparación de una segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre ambiente y desarrollo insumió varios años, movilizándolo a los gobiernos y en especial a las organizaciones no gubernamentales de una manera nunca vista. Se sucedían los encuentros preparatorios y un aluvión de documentos sobre cómo encarar los problemas de la sustentabilidad del desarrollo.

Los documentos refrendados por los gobiernos en la Eco 92 no pueden ser separados de otras propuestas generadas en ese proceso. Entre las más importantes, a los efectos del desarrollo sustentable, se encuentra la segunda estrategia mundial de la conservación de la IUCN, conjuntamente con el PNUMA y el WWF (1991) bajo el nombre de "Cuidar la Tierra". Allí se define al desarrollo sustentable como la mejora en la "calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan". El informe agrega que una "economía sostenible" es el producto de un desarrollo de ese tipo, donde se logra mantener la base de recursos naturales y "puede continuar desarrollándose mediante la adaptación y mejores conocimientos, organización y eficiencia técnica, y una mayor sabiduría". Esta estrategia deja en claro que un desarrollo de ese tipo requiere profundos cambios culturales, y con ese objetivo propone nueve principios para una "sociedad sostenible": respetar y cuidar la comunidad de los seres vivos, mejorar la calidad de la vida humana, conservar la biodiversidad, reducir al mínimo el agotamiento de los recursos no renovables, mantenerse dentro de la capacidad de carga de la Tierra, modificar las actitudes y prácticas personales, facultar a las

comunidades para que cuiden su propio ambiente, proporcionar un marco nacional para la integración del desarrollo y la conservación y forjar una alianza mundial. Ese documento se complementa con la Estrategia Global para la Biodiversidad del World Resources Institute, la IUCN y el PNUMA.

Paralelamente las organizaciones ciudadanas y grupos ambientalistas promovían sus propias ideas en sucesivas reuniones que tenían lugar en todos los rincones del planeta. Entre ellas se destacó la Agenda “Ya Wananchi” aprobada en el encuentro internacional “Raíces del Futuro” en diciembre de 1991. Allí se advertía que la cuestión esencial no era la preservación del ambiente en sí mismo, sino como manejar los recursos naturales para alcanzar el más efectivo desarrollo sustentable en las esferas sociales, económicas y físicas. En el caso específico de América Latina se sumaron una innumerable lista de declaraciones y aportes; destacándose el de "Las Vertientes" (Chile) que dió origen a una intermitente forma de coordinación de las ONGs durante ese período,, mientras que otro foro, más heterogéneo, se realizó en Las Leñas (Argentina). El aspecto más destacado de la participación de las ONGs en la cumbre de Río fue la generación de los "Tratados Alternativos", los que fueron sus propios aportes y visiones sobre los temas en discusión. Estos ofrecen una disparidad de enfoques, profundidad de análisis y elaboración de propuestas.

Los resultados de Río fueron muy importantes. Se acordó una convención sobre el cambio climático, un programa sobre bosques, un largo y heterogéneo plan de acción (Agenda 21), y una Declaración de 27 puntos. En esta resoluciones, al ser comparadas con la anterior reunión de Estocolmo muestra:

- (a) avances en el plano internacional (con la Convención de Cambio Climático y la Convención de la Diversidad Biológica);
- (b) profundización en medidas de conservación sobre ecosistemas considerados de importancia global (se logró una declaración sobre bosques tropicales, pero no medidas análogas para otros tipos de ecosistemas, aunque sí sobre la biodiversidad en sentido amplio);
- (c) se mantienen muchos de los temas acordados en Estocolmo, como la atención a las condiciones del comercio internacional, la soberanía nacional, la necesidad de un marco normativo internacional, etc.;
- (d) aparecen temas nuevos, destacándose las cuestiones referidas a los patrones de consumo, una mayor proliferación de componentes referidos al acceso a la información y la participación, el principio precautorio, el principio de internalización de costos ambientales, el uso de instrumentos económicos, la diversificación de los actores claves (género, indígenas, mujeres, etc.), y una diversificación de los aspectos de derecho internacional.

Hay que subrayar la incorporación de los elementos económicos en la discusión, y las referencias repetidas al desarrollo sustentable.

La Agenda 21 es un documento muy extenso. Como resumen de un análisis se observa que en el documento existen repetidas contradicciones, no solamente entre secciones,

sino dentro de ellas. Es un típico texto que se origina en comisiones y que luego se confecciona sumando esos aportes, donde las delegaciones gubernamentales pugnan por la permanencia de los puntos que consideran importantes. En tanto la Agenda es una declaración de aspiraciones se mantuvieron muchos de esos aportes, más allá de los conflictos entre ellos. A pesar de esto, la Agenda 21 ha tenido un alto valor como desencadenador de esfuerzos similares, a nivel nacional, regional y local.

A partir de esta conferencia se han desarrollado en América Latina otros encuentros regionales. En la Tabla 1 se resumen los resultados para otros dos de ellos (Cumbre de Miami, Declaración de Santa Cruz). En especial la Cumbre de Miami ofrecía las posibilidades de atender los temas ambientales en el contexto de la intensificación de las relaciones comerciales, pero sus avances fueron tímidos. En el caso de la conferencia de Santa Cruz, su especificidad ambiental hubiera permitido esperar el abordaje de temas críticos en ese momento, como los derechos de propiedad sobre recursos genéticos, las restricciones ambientales en el comercio internacional, o el manejo de ecosistemas y recursos compartidos. Pero sus resultados fueron muchos más modestos.

## **PROCESOS POLÍTICOS Y SUS IMPLICANCIAS EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES**

Un análisis de la evolución de las perspectivas sobre temas ambientales requiere considerar los cambiantes contextos políticos que han tenido lugar en América Latina en los últimos treinta años. Recordemos que al tiempo de la Conferencia de Estocolmo, en América Latina se vivían momentos de fuerte convulsión política. Poco después de la conferencia, en 1973, se inicia la ola de regímenes militares en el Cono Sur (Uruguay y Chile en 1973, Argentina en 1976), se larva la crisis de la deuda externa, y se abre paso a la llamada “década perdida de los 80”. La situación de convulsión política se agravó en América Central, mientras que se retorna a la democracia a mediados de la década de 1980 en Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay; y más tarde en Chile y Paraguay.

Paralelamente, desde mediados de la década de 1970 se inicia un proceso de reformas estructurales en algunos países, y que se generalizaron desde los años 80. Estos han recibido varios nombres (reformas neoliberales, reformas de mercado, reformas estructurales, aplicación del Consenso de Washington, etc.). La profundidad y extensión de esos cambios es diferente entre los países. Es importante precisar algunas de esas características en tanto éstas ofrecen ciertos límites y ciertas posibilidades para generar políticas ambientales. Entre los aspectos destacados se incluyen una fuerte liberalización del comercio exterior, reducción de las regulaciones estatales, privatización de las empresas estatales, liberalización del mercado financiero, flexibilización de las relaciones y contratos laborales, extensión de los derechos de propiedad a nuevos rubros, etc. Los datos actuales de CEPAL muestran que la mayor profundidad de estas reformas han sido en Uruguay, Argentina y Costa Rica. Nótese que esos cambios son multidimensionales (por ejemplo, Uruguay mantiene nacionalizadas las grandes empresas del Estado pero



realizó una fuerte liberalización bancaria; Chile que es usualmente ubicado como el más reformado, ha avanzado en particular en abrir su comercio externo; Tabla 2).

**Tabla 2.** Índices de reformas estructurales en países seleccionados de América Latina; CEPAL (Morley y otros, 1999).

PAIS	1995	1985	1975
URUGUAY	.891	.815	.497
ARGENTINA	.888	.617	.410
COSTA RICA	.847	.494	.537
PERÚ	.845	.394	.392
CHILE	.843	.671	.576
BOLIVIA	.816	.445	.542
MÉXICO	.807	.578	.559
BRASIL	.805	.492	.504
ECUADOR	.801	.556	.493
COLOMBIA	.792	.578	.557
VENEZUELA	.667	.456	.442

Las consecuencias de estos cambios se han traducido a su vez en particulares formas de concebir la apropiación y uso de los recursos naturales. En especial, a los efectos de este análisis se deben distinguir los siguientes aspectos:

### **Patrones exportadores y su impacto ambiental**

A inicios de la década de 1970 se mantenía cierta confianza en el modelo de la sustitución de importaciones que defendía la CEPAL. Pero las reformas de los últimos 25 años han abierto el comercio exterior, desprotegido los sectores industriales nacionales, generándose una re-primarización de las exportaciones. Los procesos de desarrollo basados en la protección a las industrias nacionales y altos aranceles para las importaciones es abandonado; los mercados se abrieron, los países comenzaron a recibir más importaciones y a precios más accesibles, y entonces las personas cambiaron sus patrones de consumo.

Todo esto tiene fuertes implicaciones para la gestión ambiental. Se instala un patrón de consumo con fuerte apego por bienes materiales, de corta vida, rápida obsolescencia, altos contenidos en plásticos y otros desechos que no son fácilmente procesables. Las industrias nacionales comienzan a languidecer, con lo que aumenta el desempleo urbano en muchos lugares, nutriendo a la economía informal. A su vez esto explica las resistencias de los gobiernos para el control ambiental sobre la industria manufacturera en tanto se teme que ello acelere el proceso de deterioro de esas empresas.

La primarización de las exportaciones se basa en exportar bienes primarios (commodities), especialmente minerales, petróleo y derivados, productores agrícolas y ganaderos, forestales, y pesquerías. Más del 65% de las exportaciones de América Latina son productos primarios (Gudynas, 1999). Se expanden las agroindustrias con

reconversión hacia cultivos de exportación, en buena medida no relacionados con la alimentación humana sino para ganados (sorgo, arroz, soya), y en otros casos hacia nichos específicos de consumo en el Norte (frutas desde Centroamérica y Chile, flores desde Colombia). Esta estrategia a su vez posee varias implicancias ambientales, especialmente debidos a la expansión de la frontera agropecuaria en áreas silvestres, contaminación de suelos y aguas, etc. El manejo ambiental de esos problemas implica serias tensiones con la estrategia de desarrollo agropecuario, ya que éstas se basan en maximizar los volúmenes exportados y reducción de los costos, de donde los controles ambientales alteran esas relaciones y son vistos como impedimentos. Ese patrón reduce el número de pequeños y medianos productores, reduce las áreas dedicadas al autoconsumo alimentarios, y por lo tanto debilita al sector de campesinos y pequeños productores rurales, muchos de los cuales abandonan el campo y se dirigen a las ciudades (se mantiene un proceso de desruralización).

Recordemos que otro tanto sucede en el sector petróleo y minería, donde se han sucedido conflictos por impactos en ambientes naturales, contaminación, uso de tierras indígenas, etc. En estas industrias, en especial la influencia de las casas matrices de las empresas extranjeras (a su vez desencadenas por accidentes en los países industrializados), se han usado regulaciones y tecnologías ambientales, con resultados diversos.

Las Declaraciones de Estocolmo o Río 92 se indica la importancia de la conservación de los recursos naturales, el tema agropecuario ha quedado siempre bajo tensión. Ello se debe a que toda regulación ambiental es concebida por los gobiernos como un potencial impedimento a los usos ganaderos y agrícolas, y por lo tanto con posibles restricciones a la autosuficiencia alimentaria. Esto se agrava con que los gobiernos del continente **no** poseen una política agropecuaria por lo menos en la última década. Esta aseveración ha sido incluso indicada por el BID y otros organismos internacionales. En realidad, buena parte de la gestión agropecuaria queda en manos del mercado y por lo tanto se hace muy difícil instalar componentes ambientales. El reciente debate sobre el uso de transgénicos avala este extremo. El problema es que en esos casos si bien se podrían aplicar principios como el precautorio o el de internalizar los costos ambientales, ello requiere una cobertura, monitoreo y aplicación desde el Estado. Pero en tanto ese Estado no se encuentra en condiciones de hacerlo, ello no ocurre. Como los líderes políticos y la tecnoburocracia estatal enfatiza también esa visión mercantil, no se generan los mecanismos para esa cobertura ni se lo visualiza como un problema.

### **Estilos de desarrollo**

La discusión política de los temas ambientales en los años 70 en América Latina ejemplifican repetidas resistencias a aceptar los límites ecológicos al desarrollo. Resumiendo los análisis disponibles para ese momento se observa que se mantiene la creencia que América Latina posee enormes riquezas ecológicas, con enormes capacidades de amortiguación de los impactos ambientales. Los problemas de contaminación serían propias de los países del Norte y no de nuestro continente. El uso de

los recursos naturales es indispensable para asegurar el crecimiento económico de los países, y éste a su vez es concebido como el desarrollo. El progreso económico desencadena avances en las áreas sociales, políticas y culturales. La Naturaleza es concebida desde una postura antropocéntrica, y si existen esfuerzos de conservación por lo general apuntan a requerimientos estéticos o para evitar los desperdicios (un ejemplo claro es la "eficiencia" en la versión empresarial).

Las críticas a estos estilos de desarrollo eran negadas (invocando la amplia dotación de recursos naturales), o bien podrían ser revertidas por la ciencia y la técnica. En caso contrario, los cuestionamientos eran considerados como ataques a la propia idea de progreso, y por lo tanto eran negados o considerados peligrosos. Sorpresivamente, la "década perdida" y la "crisis de la deuda" podían haber servido como disparadores hacia un nuevo estilo de desarrollo, dada el rotundo fracaso de las estrategias tradicionales. Sin embargo, las opciones que se tomaron derivaron hacia mantener la esencia del estilo de desarrollo y modificar la correlación de acciones entre Estado y mercado.

Diversos autores, en especial Felipe Mansilla (1981, 1991), han presentado evidencia que estas posturas están profundamente ancladas en las concepciones culturales de América Latina. Este autor incluso alude a un pre-consciente colectivo, que explica la profundidad de sus raíces y su resistencia al cambio.

### **Vieja política y nueva política**

Otro aspecto clave es la diversificación de las prácticas políticas, donde las cuestiones ambientales que surgieron a partir de la Declaración de Estocolmo, en buena medida están asociadas a nuevas formas de hacer política. La irrupción del ambientalismo en América Latina en los últimos treinta años implica el surgimiento de una "nueva" política, la que a su vez desencadenó una respuesta desde los sectores políticos tradicionales. Es necesario diferenciar esas dos vertientes de la praxis política (el breve resumen que sigue se basa esencialmente en Offe, 1988). Se debe distinguir entre un "*viejo*" paradigma político de uno "*nuevo*" (Tabla 3). Evolutivamente en el período aquí considerado surgieron primero las expresiones políticas ambientales propias del nuevo paradigma, en especial aquellas encarnadas por los nuevos movimientos sociales ambientalistas. Estas expresiones vienen en paralelo, aunque con cierto retraso, a las observadas especialmente en Europa occidental. Las expresiones de la vieja política corresponden a los partidos políticos tradicionales, las organizaciones sectoriales tradicionales (asociaciones rurales, sindicatos, etc.).

Es característico de la nueva política expresar contenidos y valores que afectan no solamente al grupo reclamante (en este caso los ambientalistas), sino a toda la sociedad. Las formas de accionar usualmente corresponden a formas novedosas. Posiblemente las actividades más extendidas y profundas de este nuevo paradigma se dió a mediados de la década de 1980. Estas actividades se han desarrollado a lo largo del período en consideración, y han tenido como consecuencia (a) la extensión del tema ambiental a

buena parte de la sociedad, (b) instalación del tema ambiental ante los actores políticos tradicionales, y (c) una respuesta desde esos actores de atender a esa temática. La respuesta de los actores propios de la vieja política fue incorporar algunos aspectos ambientales, surgieron las primeras asociaciones de políticos tradicionales que se dedican a esos temas, y las primeras cámaras empresariales referidas al tema ambiental. Esta dinámica alcanzó posiblemente su máximo en el período 1990 a 1992, donde al tiempo de la Eco 92 de Río de Janeiro se pudo constatar una enorme diversificación de actores involucrados en la temática ambiental. Más allá de esa conferencia, el tema quedó finalmente instalado en toda la sociedad junto a temas tradicionales, como la vivienda, educación, etc.

**Tabla 3.** Distinción entre un viejo y un nuevo paradigma de la práctica política.

	<b>VIEJO PARADIGMA</b>	<b>NUEVO PARADIGMA</b>
<b>ACTORES</b>	Grupos socio-económicos actuando como grupos (en interés de grupo)	Grupos socio-económicos que no actúan como tales, sino en nombre de colectividades atribuidas
<b>CONTENIDOS</b>	Crecimiento económico, seguridad militar y social, control social.	Pacifismo, derechos humanos, ecología, etc.
<b>VALORES</b>	Libertad y seguridad en el consumo privado y progreso material	Autonomía personal e identidad, en oposición al control centralizado, etc.
<b>MODOS de ACTUAR INTERNO</b>	Organización formal, asociación representativa	Informal, espontáneo, baja diferenciación interna.
<b>MODOS de ACTUAR EXTERNO EJEMPLOS</b>	Intermediación plural o corporativa, competencia entre organizaciones, regla de mayoría. Partidos políticos tradicionales; partidos verdes; sindicatos; cámaras y asociaciones empresariales; asociaciones campesinas.	Prácticas de protestas, exigencias negativas. Movimientos ciudadanos, ambientalistas, derechos humanos, género; algunas asociaciones rurales.

### **Respuestas desde el ámbito del Estado**

El Estado, en sentido amplio, no ha permanecido inmutado ante las demandas en temas ambientales, generando respuestas variadas. En primer lugar ha existido una apropiación del tema ambiental, y la temática aparece en los discursos, en las declaraciones de intenciones, etc. En segundo lugar, se observa una expansión de la regulación institucionalizada desde el Estado, en particular por la generación de nueva legislación y normas para encauzar la consideración del tema, que refuerzan la gestión privada del ambientes, antes que la colectiva, sea Estatal o no.

Los actores políticos tradicionales, los gobiernos, y gran parte de la burocracia asociada al Estado, han estado en el centro de las críticas del movimiento ambientalista. Por diversas razones, que se han señalado antes, un hecho novedoso que estos sectores están cambiando, lentamente, su actitud frente a esta temática. Venezuela fue el primer

país de América Latina en institucionalizar formalmente la temática ambiental (Ley Orgánica del Ambiente, 1976), lo que desencadenó la creación de su Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables. Pero nótese que a pesar de ello, el movimiento ambientalista continuo creciendo, y generó diversas acciones de protesta y reforma.

Mientras que en 1970 a 1985 las posturas dominantes eran la negación, a partir de la Eco 92 el tema es acepto, no sólo por los gobiernos, sino aún por otras élites, como los empresarios. La discusión pasó a residir en cómo articular la protección ambiental con el desarrollo económico, y en caso de conflictos, cuál de estas dimensiones deberían prevalecer.

Más allá de estas aceptaciones, se mantienen los debates y discusiones, donde las organizaciones ambientalistas cuestionan el funcionamiento y legitimación del Estado en este terreno. Por esa razón, si bien los actores de la vieja política incorporaron temas ambientales, igualmente han desarrollado mecanismos para encauzar la protesta ambiental ciudadana. Este punto es importante para el análisis de los llamados al acceso a la información y participación de la sociedad civil en las políticas ambientales, ya que las ideas en juego son muy diferentes desde la perspectiva de la *vieja* o *nueva* política.

Desde la *vieja política*, la respuesta del Estado ante esta erosión ha sido por un lado frenar esas críticas con respuestas puntuales. Pero lo más interesante es el nuevo sesgo, donde el Estado genere las reglas para que se realice esa discusión de manera de controlarla. Un ámbito que era de política no institucionalizada está ahora superpuesto con otro de política institucionalizada que está siendo empujado desde los gobiernos y los partidos políticos tradicionales.

La lucha clave no reside aquí en discutir si se debe eliminar tal o cual foco de contaminación, sino en las reglas por las cuales se van a discutir estas y todos los demás temas ambientales. El Estado, como árbitro primero, delimitará que temas son de esa discusión, cuáles no, y los mecanismos para discutirlos. Así se han generado diversas leyes ambientales (por ejemplo en evaluación de impacto ambiental, leyes del ambiente, códigos ambientales, etc), y se han reconocido los avances en esas materias. Pero también se observa que los avances en la democratización de la gestión ambiental y la participación han sido muchos menores.

En nuestros países el Estado se expande, institucionalizando lo que antes era casi exclusivamente una forma de acción política no-institucionalizada de los ambientalistas. El proceso se potencia por la presión y exigencias externas (los países industrializados, los bancos de desarrollo multilaterales, agencias, etc.), y por la presión interna que existe en cada país (el propio movimiento ambientalistas, la prensa, etc.). El resultado que hoy se insinúa es que los recursos naturales son ingresados al ámbito de la política pública institucionalizada. Es obvio que aquí participan muchos actores con muy diversos objetivos y posturas de cómo debería ser la relación del hombre con la Naturaleza.

## **Marco institucional, leyes y ministerios**

Las interacciones entre la nueva y vieja política, así como el impulso generado primero por la Conferencia de Estocolmo, pero en especial por la Eco 92, desencadenan una proliferación de nuevos marcos legales e institucionales ambientales. Posiblemente esta sea una de las consecuencias más evidentes y concretas en los últimos 30 años a nivel de la estructura y funcionamiento estatal.

La "primera ola" de reformas legales e institucionales se asocia con la sanción de leyes de impacto ambiental y leyes generales de medio ambiente, e instalación de las primeras agencias gubernamentales en ambiente (resumen en la Tabla 4). Asociado al proceso de la Eco 92, se generó una segunda ola, en esta caso con la profundización de la legislación y la creación de ministerios de medio ambiente. En paralelo, por diversas razones, varios países de la región realizaron reformas en sus Constituciones, donde se incluyeron artículos ambientales. El caso más destacado de reformas institucionales es el "experimento Bolivia" durante la administración Sánchez de Losada. Allí se creó el Ministerio de Desarrollo Sostenible, una contraloría nacional en temas ambientales, y superintendencias en las áreas de biodiversidad, bosques y minerías (con la particularidad de estar bajo control parlamentario).

La presión exterior fue además indicada como responsable en buena medida de la reformulación en varios países. Los préstamos de los BMD comenzaron a contar con condicionalidades ambientales, y tanto el BID como el Banco Mundial (BM) comenzaron desde mediados de la década de 1990 con los programas de "fortalecimiento institucional" del área ambiental. En otros casos, la reformulación se asoció al proceso de integración regional. Por ejemplo, ese fue el caso de la reforma en la administración ambiental en México al tiempo de la negociación del Tratado de Libre Comercio (entre 1990 y 1992).

Asimismo, los países Latinoamericanos han ratificado o aprobado en forma creciente los tratados, convenios o acuerdos internacionales dedicados a temas ambientales.

La tendencia en todos los países ha sido de aumentar la complejidad y cobertura de esas reparticiones. Las reformas estructurales más profunda de la década de 1990 han impactado sobre esta trama (véase el estudio de Acuña, 2000; ver tablas 5 y 6). Actualmente, el temor reside en que una nueva generación de reformas estructurales, que acentúe el papel del mercado todavía más, implique una marcha atrás en los avances institucionales y normativos. Algunos síntomas existen en ese sentido; es el caso del debilitamiento de la institucionalidad ambiental en Bolivia, o en Argentina la fragmentación de la vieja Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano, donde el nuevo ministerio en acción social y ambiente en realidad no significó un avance.

En la Declaración de Estocolmo se presentan repetidos llamados a la planificación (coordinada, integrada, racional, etc.), repetidas más o menos en los mismos términos en encuentros subsiguientes. Este pedido no ha sido cumplido. La planificación del desarrollo fue atacada en sus bases conceptuales por las escuelas neoliberales (de hecho, algunos de los primeros escritos de F. von Hayek aluden a la imposibilidad epistemológica del conocimiento total como para asegurar una planificación total dentro de un país). Buena parte de las agencias planificadoras fueron desmontadas, casi no existen estudios universitarios en ese tema en las escuelas de economía, etc. En los hechos, se observa una planificación implícita a partir de las decisiones que toman las carteras de economía. Posiblemente Brasil es el único país que mantiene cierta planificación del desarrollo en algunos sectores. Se genera una paradoja, ya que buena parte de los aspectos ambientales se articulan a un nivel muy bajo en el organigrama estatal, usualmente asociados a diversos grados de conflicto, convirtiéndolos en elementos subsidiarios.

### **Privatización de las políticas ambientales**

Las reformas estructurales han permitido la expansión de la regulación estatal, pero a la vez alentaron una privatización de parte de las políticas ambientales. En primera instancia esto resulta en una tensión: por un lado, el Estado intenta expandirse para manejar el tema ambiental, pero por el otro, también intenta retraerse del manejo de ese tema.

En efecto, el objetivo de la expansión del Estado no es tener bajo su responsabilidad (manteniendo, administrando, subvencionando, etc.) todo lo relativo al ambiente, sino que se expande para dar reglas de juego. Esto es que lo que estaba afuera de las reglas del juego político sea ahora re-enmarcado y re-construido con "nuevas" reglas. Así los ministerios ambientales, las secretarías del ambiente, etc., se erigen como organismos de discusión política, en muchos casos cumpliendo actividades esencialmente administrativas que sirven a requisitos externos (por ejemplo, los del Banco Mundial, BID, UE, etc.) o en la implementación de esas reglas (por ejemplo, encaminado evaluaciones de impacto ambiental, terciar entre las protestas populares ante la contaminación y las industrias contaminantes, etc.).

Estas "nuevas" reglas no son realmente originales, sino que son las viejas políticas estatales adaptadas y re-elaboradas para abarcar lo ambiental. De hecho, este conjunto de reglas responde a una misma lógica sesgada sobre los aspectos mercantiles. Estos aspectos no han sido adecuadamente abordados en ninguna de las Declaraciones o posiciones políticas de los gobiernos aquí analizados. Hubiese sido esperable que ello ocurriera al menos en la Declaración de Santa Cruz por su especificidad en el tema ambiental.

Los síntomas de esta privatización se observan con el traspaso a empresas privadas del monitoreo y control de la contaminación, los canjes de deuda externa por naturaleza administrados por ONGs, privatización de parques nacionales, uso productivo de los parques nacionales (permisos para extracción de hidrocarburos, maderas, etc.), nuevas

normas de riego bajo adjudicación de derechos de propiedad sobre segmentos de cursos de agua, etc. Un ejemplo extremo han sido los programas de venta de muestras de biodiversidad por regalías del INBio en Costa Rica. Obsérvese que ninguna de estas medidas están contempladas en las declaraciones acordadas por los gobiernos.

### **Retracción del Estado, expansión del Mercado y crisis de la política**

Las declaraciones gubernamentales, especialmente en la década de 1990, se dan en un creciente descreimiento en la esfera de la política. Las personas desconfían de los políticos y se desinteresan por esos temas. Este es un problema clave ya que sin ámbito político no hay políticas ambientales. Sorpresivamente este punto no ha sido adecuadamente tratado en las declaraciones de los gobiernos; por ejemplo, las declaraciones a lo largo del proceso del ALCA, especialmente las de Belo Horizonte y Santiago de Chile, no toman este problema adecuadamente.

En la Tabla 7 se ilustran estos puntos. Se registra bajos niveles en la confianza en el sistema democrático en varios países, de donde queda planteado el problema de cómo generar en esos casos una política ambiental democrática. Asimismo, 14 países poseen una confianza interpersonal menor al 20%, lo que expresa bajísimos niveles de credibilidad en el prójimo.

Existe un creciente descontento con la marcha de los países, aun en aquellas naciones que mantienen niveles altos de confianza en el sistema democrático (esta paradoja ha sido señalada recientemente por varios politólogos en diferentes casos, por lo menos en Bolivia, Uruguay y Argentina). Uruguay mantiene lo más altos niveles de apoyo al sistema democrático, mientras que los menores están en Paraguay, Brasil y Ecuador. El problema realmente grave que esto indica es la debilidad del sistema político, lo que a su vez plantea serias dudas sobre las posibilidades para generar políticas ambientales.

Nótese además el elevado grado de encuestas que responden que las privatizaciones han sido perjudiciales para los países. Estos indicadores dejan planteadas muchas dudas sobre las capacidades de las políticas basadas en agentes privados para resolver los problemas nacionales, incluidos los ambientales. Este aspecto tampoco es considerado en las declaraciones; por el contrario, por ejemplo, la Cumbre de las Américas de Miami expresa una confianza en el mercado libre como medio para el desarrollo sostenible.

**Tabla 7. Resultados de encuestas.** Índice de Democracia combina la satisfacción con la democracia y el apoyo a un régimen democrático; confianza interpersonal por porcentaje de respuestas que indican que se puede confiar en la mayoría de las personas; porcentaje de respuestas que consideran negativas las privatizaciones. Fuente Latinbarómetro para año 2000.

PAÍS	Índice Democracia	Confianza Interpersonal	Privatizaciones perjudiciales
Argentina	58	12	68
Bolivia	46	18	58
Brasil	35	4	61



Colombia	43	16	63
Costa Rica	69	13	49
Chile	45	14	57
Ecuador	40	16	53
El Salvador	52	16	56
Guatemala	43	17	63
Honduras	47	9	52
México	40	34	56
Nicaragua	48	11	52
Paraguay	31	17	59
Perú	43	11	57
Uruguay	73	23	57
Venezuela	52	15	34

### **Mercantilización de la Naturaleza**

La reducción de la esfera política va de la mano con la expansión del mercado como escenario de la gestión ambiental. El primer síntoma de importancia se dió con la inclusión de esos componentes económico en la declaración de Río. Pero el paso de mayor peso en América Latina se dió por la conjugación de las ideas englobadas bajo la Transformación Productiva con Equidad de CEPAL con las influencias venidas del exterior.

El problema, de manera muy esquemática, se centra en la asignación del concepto de Capital a la Naturaleza. Por lo tanto la conservación se transformaría en una forma de inversión; la Naturaleza recibe precios y se adjudican derechos de propiedad. Estas ideas abundan en propuestas de los últimos diez años del Banco Mundial, del BID, y de otras agencias internacionales que operan en América Latina.

Se generan así muchas tensiones. Algunos puntos de la asignación de precios son positivos; por ejemplo, la determinación de costos económicos de los impactos ambientales (es el caso, por ejemplo, de asignar un costo a la pérdida de suelos por erosión), es extremadamente útil para evidenciar la importancia de la preservación ambiental. Existen iniciativas de cuentas ambientales en varios países, incluso promovidas por la OEA. Pero los países no las han adoptado seriamente, y no aparecen como objetivos en sus declaraciones.

Pero la mercantilización puede desembocar en posturas exageradas, donde toda la Naturaleza se reduce a formas de "Capital Natural", y la política ambiental se reduce a una cuestión técnicas, usualmente asociada a determinar el "verdadero" precio de los recursos naturales y asignarles propietarios. En esas condiciones se termina legitimando el actual estilo de desarrollo y no es posible asegurar una preservación del ambiente a partir de la prevalencia de criterios ecológicos.

Este problema se ejemplifica en la discusión sobre el desarrollo sostenible. Las formas conocidas como "sustentabilidad débil" validan el concepto de Capital Natural, aceptando formas de sustitución perfecta o casi perfecta con otras formas de capital. Por ejemplo, Osvaldo Sunkel (1990), un destacado economista en la CEPAL y propulsor de la temática ambiental en el continente, concibe al desarrollo como "un proceso progresivo de transformación del medio ambiente natural en medio ambiente construido y artificializado. En ese proceso se crean nuevos bienes y servicios que contribuyen a aumentar el bienestar y la productividad económica de la población". En el caso del desarrollo sustentable, uno de los pilares sería el crecimiento económico (Sunkel, 1996). Se cae así en una contradicción, ya que si la meta es el crecimiento, el desarrollo promoverá la continua artificialización de la Naturaleza, más tarde o más temprano la Naturaleza desaparecerá; de la misma manera, si se intenta conservar la Naturaleza se está frenando el desarrollo. De esta manera se repite el conflicto donde la Naturaleza no tiene cabida en el mundo del desarrollo entendido como crecimiento y artificialización. El concepto de sustentabilidad tan sólo esconde este problema, ya que una verdadera conservación (en su sentido ecológico, o sea, en la permanencia de las especies y de los ecosistemas en tiempos evolutivos), exige mantener la Naturaleza.

Esto se expresa en que las visiones políticas del desarrollo sostenible no logran avanzar más allá de este tipo de contradicciones. Se sostiene que la economía y la producción son importantes y deben ser articuladas con la conservación (un punto donde todos concuerdan), pero enseguida se generan diversidad de posturas sobre los medios para lograr ese vínculo. La experiencia muestra que la salida mercantil de esta tensión no ofrece soluciones seguras; lo acaba de reconocer el área ambiental del propio Banco Mundial, aunque no lo acepta el Departamento de América Latina y el Caribe (tal como muestran las posturas de Burky y Perry, 1997).

### **Imágenes distorsionadas y ecomesianismo**

Finalmente deben considerarse la profusión de imágenes distorsionadas sobre América Latina y sus problemas ambientales. Los ejemplos más claros son la reducción de todo el continente a concebirlo como un conjunto de "selvas tropicales"; un ejemplo ilustrativo es uno de los anuarios del WRI donde el continente es analizado esencialmente en base a la Amazonía y los Andes, de donde todos los demás biomas desaparecen (Gudynas, 1993). Igualmente complejo es el énfasis en los "hotspots" o las áreas de "megadiversidad", ya que se establecen jerarquías. Por lo tanto las prioridades de conservación estaría allí donde se encuentra la más alta riqueza en especies, de donde las zonas pobres podrían ser usadas en cualquier emprendimiento. Esta es la justificación que se emplea varias veces para defender los impactos ambientales de la minería en las zonas desérticas o semidesérticas de los Andes. Los principales promotores de estas imágenes distorsionadas son las organizaciones ambientalistas, centros de investigación y universidades de los países industrializados. Pero éstas influyen decididamente en la gestión de los BMD y agencias internacionales, y por lo tanto en los gobiernos de la región.

No existe una plataforma sustantiva que defienda una importancia equivalente de todos los ecosistemas latinoamericanos, más allá de si su riqueza en especies es alta o baja. Ello requeriría una coordinación entre países, pero además una postura ética basada en el valor análogo de todas las formas de vida.

Estas posturas a su vez van de la mano con posiciones de "ecomesianismo", donde los técnicos y otros agentes clave serían los encargados de establecer las prioridades de desarrollo y conservación en la región. Estas personas tendrían todo el conocimiento y la capacidad para determinar esas prioridades. Un ejemplo clásico son las campañas de D. Janzen en los bosques secos de Costa Rica.

## **ACTORES DESTACADOS EN LA POLÍTICA AMBIENTAL**

Seguidamente se realiza un breve análisis de las posturas en las diferentes declaraciones y reuniones, pero en este caso considerando la dinámica y participación de actores destacados.

### **Ambientalismo**

El ambientalismo (o ecologismo) es un nuevo movimiento social; corresponde a la nueva política indicada arriba. Algunos analistas han enfatizado su diversidad interna. Por ejemplo, de la Torre (1993) sostiene que "nunca ha existido una comunidad de intereses y fines entre ellos ... No forman un espacio político homogéneo a la manera de los antiguos partidarios de tal o cual ideología o programa de acción. Sus profundas diferencias no sólo tienen que ver con la carencia de cuerpos teóricos unificadores, ya que los orígenes doctrinarios e ideológicos de estos son de lo más diverso, sino que tampoco ofrecen las mismas finalidades políticas."

Sin embargo esta afirmación no se corresponde con un análisis detallado del movimiento. En primer lugar, el ambientalismo no es comparable a un partido político tradicional, y no puede ser analizado *exclusivamente* por esos parámetros. Sus objetivos de acción no pasan necesariamente por una plataforma organizada y coherente de postulados teóricos y reclamos prácticos. En segundo lugar, el ambientalismo no tiene por que tener una ideología común; en realidad son reacciones contra la(s) ideología(a), y generan borradores de utopía, una misión tanto o más importante que la anterior. Se genera así una diversidad, que puede ser concebida como debilidad, pero es también la fuerza de cambio que alienta el movimiento. En tercer lugar, el ambientalismo ha revelado una vocación por la acción colectiva muy fuerte, y a pesar de su diversidad interna se mantienen formas de coordinación y articulación, dadas por valores y objetivos compartidos y por un fuerte sentido de pertenencia. Finalmente, existen valores compartidos, muchos de ellos nuevos, y no debe confundirse las controversias sobre medidas instrumentales con discrepancias en esos basamentos primarios.

Los *valores* invocados por el movimiento ambientalista son de contenido universal: armonía del ser humano con la Naturaleza, valorizaciones diversas de los ecosistemas y la vida, y solidaridad con lo que nos rodea. Hay una preocupación ética. Se comparte así una preocupación moral y de justicia, reconociéndose que se enfrentan situaciones que se tildan de injustas, y es precisamente esto uno de los motores de su organización y accionar.

Se ha sostenido que el ambientalismo corresponde al surgimiento de los "valores post-materiales" (Inglehart, 1992). Por un lado, la idea que los intereses ambientales se despiertan cuando se tienen las necesidades materiales cubiertas llevaría a pensar en que este movimiento es sobre todo una manifestación de lujo o de los sectores más pudientes. Sin embargo, este hecho no se cumple en América Latina, donde los actores destacados del ambientalismo latinoamericano provienen de la clase media y de los llamados sectores populares. Muchas de las personas que animan a las organizaciones ambientales no tienen sus necesidades básicas cubiertas, varias de ellas poseen trabajos informales, y sufren distintos problemas económicos. Estas personas logran hacerse un tiempo para la militancia ambiental y muchas veces ponen parte de sus escasos recursos económicos en esas acciones.

La diversidad del ambientalismo se puede ordenar entre dos polos: un extremo considera que las soluciones pueden lograrse por reformas en las actuales condiciones de desarrollo, y poseen un menor interés en los temas éticos; el otro extremo presenta un fuerte componente ético (biocéntrico) y reclama transformaciones radicales. Las relaciones entre estos extremos pueden ser tirantes, y han originado en algunos países una división explícita del movimiento en dos tendencias. Un ejemplo ocurrió en México, con la existencia de la Federación Conservacionista Mexicana (reformadores) y el Pacto de Grupos Ecologistas (transformadores). Este mismo problema hace que el movimiento pueda atomizarse, como sucedió en Costa Rica, donde se han sucedido los intentos de coordinación nacional (FECON, Foro, etc.). En otros países puede existir una coordinación más o menos laxa, como en Brasil con el Foro de ONGs, que agrupa a instituciones de muy diverso origen. Sin embargo en su interior algunas relaciones son tensas. Estas diferencias explican diferentes asociaciones con la "vieja" política, en tanto son más sencillas para el polo reformador. De la misma manera, las posiciones y valoraciones de los resultados de Estocolmo o la Eco 92 son más benévolos en ese polo, mientras que los transformadores radicales los cuestionamientos son fuertes.

Finalmente existe otro conjunto, que aquí denominaremos "recién llegados", heterogéneo, y que en fechas muy recientes se ha integrado al debate ambiental. Aún es incierta su ubicación y los papeles que desempeñarán. Los ejemplos más claros son los grandes centros académicos de investigación privada, relativamente comunes en América Latina, que están abriendo proyectos o áreas ambientales (como por ejemplo, IBASE, Brasil; Fundación Mediterránea, Argentina; etc.). Sucede lo mismo con nuevas organizaciones conformadas por ex-gobernantes o funcionarios públicos que ahora se dedican a éstos

temas. En este último caso, el ejemplo más destacado fue la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe que convocada por el BID y el PNUD, que cobijó a varios ex-presidentes del continente.

El punto clave que emerge de estas breves consideraciones es que dentro del ambientalismo **no** existe una visión compartida sobre el desarrollo sustentable, sino que están en pugna varios programas alternativos que en su mayoría son parciales, en algunos casos intuitivos, donde faltan herramientas de gestión concretas, articulación con los diversos sectores de desarrollo de un país

### **Partidos políticos "verdes"**

Varios ambientalistas, desde el movimiento social, han intentado un camino dentro la esfera de la política tradicional, asociada al Estado, conformando "partidos verdes". El proceso es muy conocido en Europa, y ha desencadenado varios estudios. En general estos partidos han sido considerados expresión de una "nueva izquierda". Por ejemplo, en un conocido análisis, Kitschelt (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 arbitro y de la planificación estatal centralizada, apuntando a la autonomía individual y mecanismos sustantivos de participación ciudadana (ver también las discusiones en Riechmann y Fernández Buey, 1992).

En América Latina varios movimientos intentaron organizarse en partidos políticos. Otros, posiblemente la mayoría, ha discutido el tema y lo han rechazado (por ejemplo en Colombia y Venezuela), y otros han delimitado claramente el ambientalismo por fuera del ámbito político partidario (por ejemplo, varias redes en Uruguay, Argentina, etc.). 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". 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. Asimismo, las posturas políticas dentro de los ambientalistas latinoamericanos son heterogéneas (véase por ejemplo Guerra, 1987; Pádua, 1987). Los partidos verdes no han logrado crecer sustancialmente en América Latina.

Las expresiones más floridas han ocurrido en México, Brasil, Uruguay y Chile. En Chile se han sucedido en las dos últimas campañas, el Movimiento de los Mosquitos" con el liderazgo de Manfred Max Neef, pero quien lo abandonó en la elección de 1999 vinculándose a la coalición del Partido Socialista, de donde ese espacio fue ocupado por otro grupo, liderado por Sara Larraín, proveniente de RENACE. En Brasil desde inicios de la década de 1980, después de intentos de coordinar todas las ONGs, y la apertura política, se conformaron partidos verdes centrados en la reforma agraria ecológica (alcanzando la tenencia de la tierra pero también los métodos de aprovecharla), y la reforma urbana ecológica (buscando democratizar la ciudad y hacerla humanamente

habitable) (Minc, 1987). Estos y otros puntos alcanzaron su punto máximo de discusión a nivel de la Constituyente. El Partido Verde por su parte, en coalición con el Partido de los Trabajadores, logró un 8% de los votos en Río de Janeiro en 1986, pero luego del fracaso de 1989 se disuelve. Otra experiencia es la del Partido Ecologista Mexicano, fundado en 1991, desde un desgajamiento del Movimiento Ecologista Mexicano, el que a su vez estaba vinculado al gobernante Partido Revolucionario Institucional, y que concursó en coalición con el PAN en la última elección (González, 1992).

Esta situación impacta en los alcances de las posturas gubernamentales latinoamericanas. Al no existir partidos verdes fuertes, y menos aún agrupamientos de gobiernos que los incluyan en coalición, su poder de influencia sobre los partidos tradicionales y los gobiernos es limitado.

### **Opciones libertarias ambientalistas**

Asimismo también se está dando otro fenómeno interesante, en parte debido a la crisis de las izquierdas, y en parte a la propia naturaleza de nuevo movimiento social, que es una refundación de ciertas tendencias libertarias. Muchos individuos, e incluso organizaciones, dentro del movimiento ambientalista, invocan ideas y prácticas de clara vinculación anarquista. Pero 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 pasado e inicios del presente siglo, y sus continuaciones en América Latina. Otras, las menos, son grupos libertarios que ahora se presentan, primero, como ambientalistas, y luego como autogestionarios, comunitarios, etc.

### **Sindicatos ante el tema ambiental**

El verdeo de los sindicatos y gremios es de poca envergadura. En general el movimiento obrero no ha ingresado decididamente en esta temática. Existe un ejemplo muy notable, relacionado con el movimiento "causa R" en Venezuela en la década pasada. Actualmente aparece el tema 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.

Debido a que el movimiento obrero ha enfatizado el tema de la justicia social, resulta llamativa la falta de relación más estrecha con los ambientalistas. En general, los casos más conocidos muestran a los sindicatos defendiendo a la fuente de trabajo antes que a la calidad del ambiente de trabajo; además, en tanto movimiento de clase, no han abordado temas que van más allá de los intereses autodefinidos de esa clase. En este caso la doble militancia resulta en paradojas: una misma persona puede participar en una movilización ambientalista en su carácter de vecino de un barrio, pero como obrero de una fábrica no lo hace. La temática ambiental está entrando a nivel de los militantes de base muy lentamente, y como un apéndice de los temas de seguridad y salud en el medio de trabajo.

A diferencia de los movimientos verdes, en muchos países los sindicatos ya poseen canales de influencia y presión directa sobre los gobiernos, y por lo tanto inciden en las posiciones gubernamentales. Existen varios casos en ese sentido a nivel de las centrales sindicales del MERCOSUR.

## **Empresarios**

Los empresarios que han atendido el tema ambiental han sido minoría. En este caso también se repite la influencia de agentes internacionales, en especial las políticas corporativas ambientales de algunas transnacionales que llevaron a medidas similares en sus filiales Latinoamericanas. Al amparo de la Eco 92, cobró mucha fuerza el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible, liderado por Stephan Schmidheiny, y que desembocó en declaraciones y en la fundación de consejos similares en varios países (México, Colombia, Bolivia, Argentina, Brasil, etc), algunos de los cuales todavía existen. Los énfasis se pusieron en la ecoeficiencia, reducción del uso de energía y materia, reciclaje, y ciertas actividades de apoyo a acciones conservacionistas.

Es llamativo que no se desarrollara más rápidamente un sector de empresas dedicadas a los servicios ambientales, y cuyos ejecutivos lideraran con mayor energía estos temas. Se estima que el mercado mundial de los servicios ambientales es de más de 500 mil millones de dólares, donde América Latina apenas alcanza los US\$ 11 mil millones. Las oportunidades de crecimiento parecen ciertas, y por lo tanto lo llamativo es la ausencia de los ejecutivos de esas empresas en la búsqueda de ampliar y mejorar el marco normativo e institucional ambiental.

## **Los partidos políticos tradicionales ante la temática ambiental**

Tal como se indicó arriba, los partidos políticos tradicionales, y el Estado en general, están aceptando el tema ambiental como de importancia. Muchos políticos tradicionales tienen una visión sesgada del movimiento ambientalista, en parte debido a sus experiencias pasadas con los grupos radicales. Los consideran intolerantes, y se da la paradoja de que los partidos de derecha los tildan de izquierdistas, y los de izquierda de apáticos políticos o "revolucionarios de café". Los ambientalistas reformadores han establecido con mayor facilidad diálogos con los gobiernos; esto se ve favorecido por el proceso de que ex-políticos, y ex-altos funcionarios, han fundado sus propias ONGs, y en ellas abordan los temas ambientales. Así los ámbitos gubernamental y no-gubernamental se tienden a confundir.

Estas interacciones dependen de las "miradas" de cada uno de los actores. En un muy interesante artículo Cuadros (1993) ilustra estas diferencias para las ONGs en general, pero que puede ser parafraseada para el caso de los ambientalistas. Para la izquierda de viejo cuño, los ambientalistas actúan sobre los pobres, "la principal fuerza de cambio social", buscando esos cambios sin riesgos ni enfrentamientos y de esa manera

"abortando el poder revolucionario de la liberación nacional". Por ello sus acciones "distraen al pueblo", por lo que las ONGs no son instrumentos progresistas y en cambio son funcionales al sistema. Por el contrario, para la derecha tradicional, los ambientalistas están "financiadas por los comunistas de Europa", agitan a los grupos más pobres y marginados de la población, creando "conflictos artificiales", buscando desestabilizar el gobierno. Ese movimiento, y los demás nuevos movimientos sociales, son el refugio de los izquierdistas "derrotados por la historia" que buscan crear un Estado paralelo. Bajo estos estereotipos, que sí existen, se mueven los grupos ambientalistas, entre "límites" que le son impuestos también desde afuera.

### **Las "izquierdas" ante el ambientalismo**

Las relaciones entre la izquierda política y el ambientalismo han oscilado entre la concordia y la oposición. Los partidos políticos de la izquierda Latinoamericana por largo tiempo han mantenido distancia de la temática ambiental, a pesar de ciertas concordancias sobre temas sociales. También es cierto que los ambientalistas han criticado duramente a las corrientes de izquierda porque en los hechos apoyaban un estilo de desarrollo también destructor del ambiente. Varios analistas han fundamentado que en las posturas del socialismo real no se incluía una preocupación ambiental, ni el marxismo clásico ofrecía buenas posibilidades en ese sentido, dada su teoría del valor y sus posturas progresionistas. A las críticas teóricas se ha sumado la caída del socialismo real en los países de Europa del Este, las que a su vez golpearon a las izquierdas latinoamericanas. Desde el movimiento ambientalista es muy llamativo observar que muchos militantes de partidos de izquierda los han abandonado, y están ingresando tímidamente a las organizaciones ambientalistas. Otros partidos tienen una relación que podrían calificarse como inciertas. El ejemplo más claro es el de los Partidos de los Trabajadores, donde son evidentes los matices verdes.

Pero por otro lado, 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, y el ambientalismo también presenta varias facetas "conservadoras", sino que más bien son expresión de un cambio político más profundo y general). Esta vinculación es llamativa, si se considera que ni el socialismo real ni el marxismo clásico, ofrecían puntos de partida para un pensamiento ecológico. Sin embargo las confluencias se encuentran en una "repensar" ciertas metas del terreno social a partir de la perspectiva ambiental. 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. A mi entender, en la actualidad, un movimiento de izquierda en un sentido estricto es impensable si no toma seriamente los componentes ambientales. Si al hacerlo se reformarán en un todo los viejos partidos de



izquierda para dar lugar a nuevas expresiones, o si bien, seguirán avanzando los partidos verdes, es una cuestión que el tiempo dirá.

De nuevo se repiten los problemas en el campo político. En tanto los grupos de izquierda siguen siendo minoría, y éstos no necesariamente incorporan el tema ambiental, la posibilidad de reformas sustanciales en una agenda ambiental es reducida.

## **PARADOJAS DE FIN DE SIGLO, PERCEPCIONES DE FUTURO Y LA PRECAUCIÓN**

Los resultados de las tendencias aquí revisadas dejan planteadas algunas paradojas y preguntas para las percepciones futuras. En primer lugar, las políticas de desarrollo estructuradas desde el Estado se reducen, no hay “grandes planes”, apenas planes sectoriales en algunos temas. Pero a la vez se elevan plataformas de acciones y objetivos en temas ambientales. La articulación se hace difícil, por un lado por debilidad o ausencia de agencias centrales de planificación estatales, y por el otro, por la falta de estrategias ordenadas y organizadas de desarrollo.

En segundo lugar, se observa que políticos de los partidos tradicionales toman el tema ambiental en segundo plano y subsidiario a sus plataformas partidarias. En cambio, la ventaja de los líderes ciudadanos ambientalistas es la centralidad de sus reclamos ambientales, pero tienen dificultades en articularlo con propuestas de otros sectores de la sociedad. Otros movimientos sociales tienen reclamos que en buena medida son de clase o de grupo (por ejemplo, sindicalistas elevan protestas o reclamaciones para obreros y afiliados de su sindicato, y no para toda la sociedad). En tanto los líderes sindicales y su movimiento vienen caída, el ambientalismo por el contrario aumenta, pero no tiene ni la organización interna ni la coordinación de los viejos movimientos, como los sindicatos. Es una debilidad pero no hay que olvidar que no busca tener esa estructura ni está pensado en ese sentido. Asimismo, también hay que reconocer que enfrenta muchas dificultades en ofrecer alternativas concretas, con planes de gestión concretos, instrumentos precisos, etc.

### **Los límites de la ciencia, la incertidumbre y la precaución**

El papel de la ciencia está presente en todas las declaraciones. Por ejemplo, en la Declaración de Estocolmo se indica que se tiene la responsabilidad de mantener, “restaurar y mejorar la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables” (p 3). La idea básica es que la ciencia y la tecnología no sólo permiten preservar el ambiente, sino restaurarlo y aún mejorarlo. En muchos casos tanto los ambientalistas como los políticos recurren a la ciencia como fuente de soluciones, y por lo tanto es indispensable abordar esa temática.

Como la restauración o la mejora se hacen en referencia a un estado el ambiente que se toma como patrón, en estas perspectivas están implícitas ideas sobre los ecosistemas, su

funcionamiento y qué es un ecosistema natural o mejorado. Esto es posible bajo los conceptos tradicionales sobre la estructura y funcionamiento de los ecosistemas basado en los modelos de desarrollo progresivo. Los ecosistemas pasaban de estadios simples a otros más complejos, indicándose que evolucionaban hacia un estadio último (denominado “clímax”) sería el más maduro, complejo y estable. Esta visión considera a los ecosistemas como supra-organismos, que se desarrollan desde la “infancia” a la “madurez” bajo un proceso llamado “sucesión ecológica”. Cada uno de los estadios era considerado como etapas “serales”. Los impactos humanos interrumpían esa evolución, y se suponía que usualmente desencadenaban una retrogresión en la sucesión ecológica, de donde la conservación y la restauración era recomponer esa evolución. Esta visión fue defendida por la ecología biológica desde aproximadamente la década de 1920, desde allí se trasladó al ámbito académico internacional, está implícita en varios documentos referidos a temas de ambiente y desarrollo en América Latina; incluso ha sido explícitamente propuesto por Nicolo Gligo de la CEPAL. Estas concepciones conllevan otras ideas sobre la estructura y funcionamiento de las comunidades biológicas (destacándose la idea de la existencia de comunidades como conjuntos reales y con identidad ecológica, con dinámica usualmente en estado de equilibrio, donde a fuerza de estructuración dominante era la competencia).

Sin embargo esta perspectiva ha sido objeto de fuertes cuestionamientos desde por lo menos mediados de la década de 1980. En efecto, ha avanzado la idea que los ecosistemas no necesariamente tienen un desarrollo desde estructuras más simples a otros más complejas, o que los cambios ocurran por una vía predeterminada. Bajo estos modelos no existe un referente ni un patrón contra el cual se puede comparar la situación de un ecosistema; además, se hace particularmente difícil predecir la respuesta de los ecosistemas a los impactos ambientales. Por lo tanto las medidas de restauración y recuperación ambiental se hacen más inciertas. Cobra una renovada importancia la opción de mínima intervención, ya que una vez que se produce un impacto en el ambiente, nada asegura que las medidas de restauración permitan volver a la condición inicial. Es importante subrayar que buena parte de los estudios que sustentan esta visión del funcionamiento ecosistémico proviene de investigaciones que tuvieron lugar en América Latina. Obsérvese que esta perspectiva va en consonancia con las ideas económicas imperantes desde mediados de la década de 1980 sobre la imposibilidad de una planificación estatal generalizada (propia de las propuestas neoliberales). Esto a su vez también va de la mano con las ideas de relativismo cultural propios de las corrientes postmodernas. En su visión extrema, de corte pesimista, sería lo mismo un ecosistema que otro, de donde es lo mismo un ambiente natural que uno agropecuario, y no existe un patrón de medida para determinar a uno más valiosos sobre otro.

De la misma manera se ha hecho más evidente que los ecosistemas revisten altos grados de complejidad estructural y funcional. La mayor parte de las relaciones no son lineales, y existen interacciones y sinergias complejas, que dependen de contextos geográficos y que se expresan en tiempos diferentes. Los niveles de conocimiento básico sobre los ecosistemas Latinoamericanos son todavía limitados, incluso a niveles esenciales como

las listas de especies de fauna y flora. Por lo tanto las capacidades para predecir las respuestas de los ambientes a diferentes impactos y usos humanos son muy acotadas.

Por lo tanto nos enfrentamos a una ausencia de marcos que permitan predecir la evolución de los ecosistemas, y a una alta incertidumbre en las respuestas que se pueden dar sobre su funcionamiento. Es necesario reconocer las limitaciones del conocimiento científico en este terreno, y esto hace de enorme relevancia la consideración del enfoque precautorio. En efecto, las actuales aproximaciones ecológicas son más humildes a la hora de poder predecir las respuesta de los ecosistemas, de donde las intervenciones dedicadas a la restauración si bien pueden tener cierto andamio en ambientes más simples del hemisferio norte, revisten muchas ambigüedades de aplicación en nuestra región.

En estos momentos se evidencian varios síntomas de las limitaciones científicas ante los problemas ambientales. Se suceden las opiniones a favor de los agroquímicos y los transgénicos, mientras otros los critican; unos defienden el uso del gas natural por ser una fuente de energía más limpia y otros lo critican por ser menos sucia; repetidas opiniones dispares en todos los países sobre los impactos ambientales de obras como carreteras o represas. Se espera que las discrepancias sean dirimidas “objetivamente” por los científicos. Pero la ciencia no podrá resolver estas cuestiones en todos los casos ni asegurar certidumbre. Debemos comenzar a aceptar que las estrategias de desarrollo en sus aspectos ambientales se mueven en un alto nivel de incertidumbre. La aplicación del principio de incertidumbre debe ser contemplado como regla metodológica. Sin embargo ello entra en conflicto, no sólo contra los actores tradicionales que sustentan las políticas de desarrollo (como políticos o empresarios), sino hasta con buena parte de la comunidad científica.

El uso del principio de precaución embiste contra uno de los preceptos del desarrollo contemporáneo: la creencia que la ciencia y la tecnología pueden resolver todos los problemas. Este aspecto es uno de los núcleos duros que se han mantenido en las últimas décadas, reforzado por el propio hecho que la ciencia ha sido la principal responsable para demostrar los impactos ambientales.

En este caso, el reconocimiento de la incertidumbre como parte integral de los análisis científicos es un paso adelante (Funtowicz y Ravetz, 1991). Esto se debe complementar con la atención a las perspectivas éticas, ya que en realidad se puede determinar un marco de límites a los impactos sobre la Naturaleza, donde un ecosistema silvestre no es lo mismo que una plaza de hormigón, y donde la extinción de una especie es un hecho objetivo que no puede estar bajo relatividad cultural.

### **La construcción de las políticas ambientales**

El problema básico que resulta del análisis es cómo construir políticas ambientales, tanto para regular el mercado y volver a tenerlo bajo control social, como para volver a vincular a las personas en los asuntos colectivos. La construcción de política ambientales se debe

dar integrando a varios actores y a varios espacios. Frente a esta problemática es muy común en varios autores apelar a un conjunto de actores, como por ejemplo el Estado, la sociedad civil y algún grupo social específico. Un caso de este tipo es Römpeyk (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. Posiciones similares son típicas del BID, el BM y varios académicos. Las categorías son cuestionables, en tanto algunas de ellas contiene a las otras; pero además debe revisar el hecho de que se pone en un plano de igualdad a categorías que corresponden a distintos niveles (como los empresarios con todo el Estado).

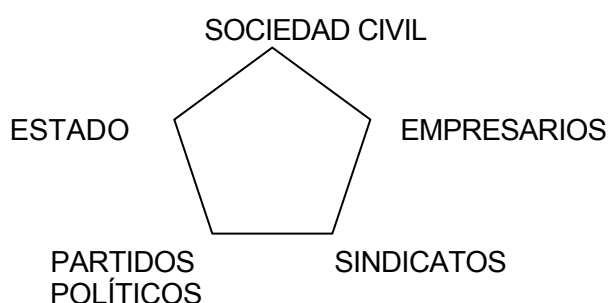


Fig. 1. Pentágono de Römpeyk (1995) de los actores de las políticas ambientales

Frente a ese tipo de esquemas, los diferentes aportes que se han realizado en esta obra, apuntan a una concepción que correspondería a tres círculos concéntricos. Estos responden a tres ámbitos de acción política: el institucionalizado Estatal, el institucionalizado no-Estatal, y el no-institucionalizado propio de los nuevos movimientos sociales. Los tres ámbitos son políticos, y eso los hace la mejor aproximación para considerar la construcción de políticas ambientales. Los tres ámbitos comparten un mismo nivel, no existe un espacio por sobre el otro, y las categorías son análogas entre ellas. 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.

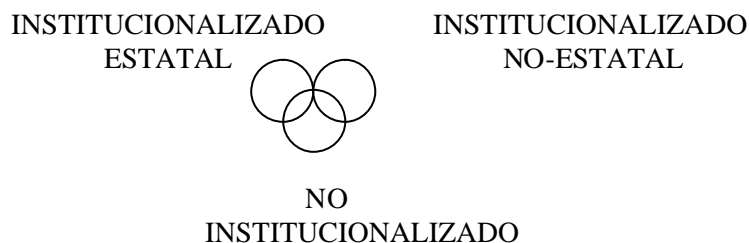


Fig. 2. Círculos de las políticas ambientales

Los tres espacios poseen distintos actores institucionales y organizacionales. En el espacio institucionalizado Estatal se destacan las reparticiones gubernamentales, los legislativos nacionales y locales, el sistema judicial, etc. En el espacio no-Estatal se encuentran los partidos políticos, 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. La Fig. 3. desglosa esos integrantes con algunos ejemplos.

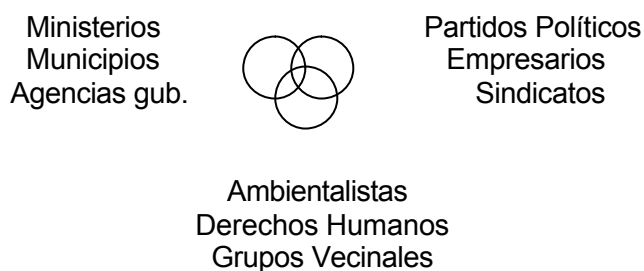


Fig. 3. Actores destacados en los tres espacios reconocidos para las políticas ambientales.

La construcción de una política ambiental requiere del concurso de estas tres esferas. La novedad que ofrece el ambientalismo es precisamente forjar un nuevo tipo de relacionamiento, ya que hasta ahora buena parte de las estrategias de desarrollo de los países venían siendo construidas únicamente en los espacios estatales. Es importante advertir que es necesario permitir las distintas expresiones de valores y percepciones en espacios de debate público, algo que no necesariamente permite la democracia liberal de sesgo delegativo. Por ello es necesaria una profundización de la democratización de las políticas ambientales. En América Latina existe el peligro de olvidar ese valor, suponiendo que herramientas tecnocráticas y la delegación del poder servirán para mantener en salud a los mecanismos democráticos.

La política ambiental no puede ser analizada bajo el esquema clásico en la actualidad, donde se buscan relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. El mercado no puede ser elevado al nivel de Estado, ni manejar uno y otro concepto como análogos en un mismo plano. Mientras uno alude a un escenario de transacciones medidas por el precio, el Estado es un conjunto de actores y organizaciones, institucionalizados, ejerciendo poder, y legitimados en ello. En realidad habría que recordar que el mercado es uno de los escenarios donde se puede expresar el Estado, y también las personas, de donde la tarea de su regulación atendiendo a condiciones sociales y ambientales es necesaria.

En este sentido es necesario generar estudios sobre el tema de la justicia pero en una perspectiva ecológica. Por ejemplo, aportes como los de Waelzer (1993) sobre la redistribución política y económica, también deben ampliarse a una esfera ambiental. Existe un acceso diferencial a los recursos naturales, y además se padecen diferencialmente los impactos ambientales.

## **Nuevos temas**

En los últimos años se han generado nuevos temas que deben ser indicados y brevemente comentados.

**Integración regional.** La visión regional ha sido excepcional en las declaraciones analizadas. Durante muchos años la idea del “Corredor Biológico Mesoamericano” en el istmo centroamericano fue una iniciativa única. Pero desde 1991 han proliferado los acuerdos de integración comercial y libre comercio, para los cuales la temática ambiental no estaba preparada. A ello se han sumado las restricciones ambientales crecientes en el comercio internacional. Esto requiere de nuevas perspectiva, implica un fuerte impacto en las concepciones de soberanía nacional, y abre las puertas a considerar “políticas regionales ambientales” que involucran a más de un país.

**Ambigüedad con el futuro.** Ya desde la Declaración de Estocolmo se mantiene una ambigüedad con el futuro. Por ejemplo, Ward y Dubos, que elaboraron el informe técnico que se presentó en Estocolmo, reconocen que los “estadistas que planearon” la conferencia estaban preocupados por cuestiones como la escasez de alimentos, agotamiento de los recursos naturales, acumulación de contaminantes, incremento de la población, etc., aludiendo a proyecciones hacia el año 1985. Buena parte de esas predicciones se cumplieron. Por lo tanto hay que admitir que ocurre un proceso por el cual se admiten los problemas al futuro, y se expresa alarma sobre la situación en el futuro inmediato, pero no se logran acciones concretas para impedir esas tendencias. Se insiste en que el momento en el cual se dan a conocer las declaraciones es crítico y que por lo tanto son necesarias acciones urgentes. Las predicciones de impactos al futuro cercano se repitieron en esta conferencia de Estocolmo en 1972, como en el informe Nuestro Futuro Común de 1987, como en Río de Janeiro en 1992. Por lo tanto existen resistencias en vastos sectores en admitir la importancia de los temas ambientales, y en aquellos que los aceptan, igualmente se resisten a cambios de fondo, en tanto interpretan que ello desencadenará costos y perjuicios elevados. Por lo tanto se insiste en pedir esos cambios en otros, en solicitar ayudas financieras extraordinarias para llevarlos adelante, etc.

**Resistencias al cambio.** En América Latina existen fuertes resistencias al cambio. Existe evidencia que es un componente crítico en las elites políticas en América Latina y el Caribe (por ejemplo, recuérdense los estudios pioneros de Mansilla). Por lo tanto las modificaciones que se hacen en las instituciones y marcos normativos son lentos, la mayor parte de las veces tensionados, y con una alta influencia de agentes externos al país.

**Local, nacional y global.** La erosión del papel de los gobiernos centrales se da a la par de un mayor peso de ciertos actores globales, en especial en el sector comercial y financiero. La percepción que se ha difundido, más allá de ser certera o novedosa, es que las bolsas de valores y los grupos de inversores tienen una enorme influencia sobre la marcha interna de los países, y que la crisis de una nación arrastra a otras dado un marco

de fuertes vínculos. Paralelamente se refuerzan los gobiernos locales, los que han ganado considerables espacios. Se genera así una serie de temas novedosos para la gestión ambiental: la articulación entre los espacios globales, con los nacionales, y con los locales. Esto incluye temas como las posturas ante organismos como la OMC, las regulaciones a los flujos financieros, la validez o no de las restricciones en el comercio internacional, o el papel de los reclamos de minorías de base local.

**Estado y política.** Los problemas del encauzamiento estatal ya han sido indicados arriba y se mantienen. Uno de los indicadores es que los medios de participación ciudadana se hacen esencialmente a nivel de acceso a información, condicionada y controlada. Esto va de la mano con la debilidad del campo político, y los problemas indicados arriba de la debilidad de la política que desencadenan una debilidad en las políticas ambientales se mantienen, y emergen como un problema crítico para los próximos años. Los procesos de "democracia delegativa", donde se delega a un equipo reducido de técnicos y tecnoburócratas la marcha del Estado, implican un serio problema, ya que las políticas ambientales delegativas no tienen sustento cierto. Por otro lado, también es necesario aceptar que la matriz cultural latinoamericana tiene elementos que se apoyan en el autoritarismo (Mansilla, 1997), de donde es necesario un aprendizaje democrático.

**Mercantilización de la Naturaleza.** En paralelo con el problema de erosión política se vive una expansión del mercado en la gestión ambiental. El problema aquí reside en que las personas adjudican valores plurales al ambiente, no sólo económicos, sino también culturales, estéticos, religiosos, etc. Esos componentes desaparecen en la asignación de precios. Si bien algunos componentes económicos son importantes y necesarios para las políticas ambientales, éstos no son suficientes. Asociado a esto se encuentra la idea que el uso eficiente de los recursos naturales también requiere de derechos de propiedad claramente asignados; la base de la apropiación descansaría en la propiedad. Estas dos corrientes acentúan una visión instrumental y antropocéntrica de la Naturaleza, reduciendo el campo de una perspectiva ética.

**Percepción de las escalas de tiempo.** El deterioro cierto en la dotación de recursos naturales insume escalas de tiempo medidas en décadas, y por lo tanto su percepción es limitada. En muchos de los líderes de opinión política, las consecuencias ambientales de sus acciones se ven mucho más allá de sus períodos de gobierno. Se comprende que existe un deterioro en progreso, a veces se lo percibe, pero no es valorado ni "sentido" como algo grave. Si estos deterioros fueran en agudo posiblemente se desencadenarían reacciones más tempranas.

**Escape hacia adelante.** Como respuesta a muchos de estos debates, desde los gobiernos las soluciones que se plantean son en realidad "escapes" en el mismo sentido, acentuando la estrategia de desarrollo actual. Esto fue puesto en cuestionamiento por el informe del Club de Roma, pero un examen atento de las declaraciones de los últimos 30 años, muestra que la tensión sigue presente. Para muchos la contaminación permanece como un "subproducto inevitable" del desarrollo.

**Jerarquía de elementos.** No se ha atendido adecuadamente la jerarquía de los componentes en las relaciones entre ambiente y desarrollo. En especial el informe Nuestro Futuro Común deja la idea que el ser humano tiene la capacidad de manejar los “límites” del crecimiento. Lo cierto es que socialmente se pueden regular los contextos sociales, y por lo tanto los aspectos económicos, políticos, culturales. Todas esas cuestiones son producidas por la sociedad y ésta puede ordenarlas de diferente manera, y buena parte de los debates filosóficos y políticos de los últimos siglos se refieren a concepciones en pugna sobre lo que es la justicia social, la buena vida, etc. Esta idea está en la base de los esquemas que colocan en un mismo plano a los aspectos ambientales, económicos y sociales; el más conocido es un triángulo donde cada uno de esos componentes ocupa un vértice. Se difunde así la idea que el desarrollo sostenible es un balance entre esos componentes, asumiéndose una categoría equivalente entre ellos. Esta aproximación en la actualidad es muy difundida (de hecho el autor la ha usado varias veces), aunque en sentido estricto es equivocada.

Pero se olvida que **no** es posible regular socialmente la dinámica y funcionamiento de los ecosistemas. Los parlamentos no pueden sancionar una ley que obligue a los bosques de alerce a crecer más rápidamente.

En especial la consideración de la Naturaleza como capital, asumiendo una substitución perfecta o casi perfecta con otras formas de capital, refuerza la imagen del control social sobre el ambiente. En realidad la sustentabilidad debe responder a procesos ecológicos, pero ese hecho es minimizado. No olvidemos que si mantenemos un ambiente natural sin ninguna interferencia humana, ese ecosistema se mantendrá dentro de sus patrones de funcionamiento ecológico por sí mismo. La presencia humana **no** es necesaria para mantener la sustentabilidad ecológica. En palabras más simples, la sustentabilidad ecológica es una propiedad de los ecosistemas y no del ser humano.

**Regreso a los valores.** Finalmente, como los seres humanos presentan una diversidad de opiniones y valoraciones sobre la Naturaleza, resulta inescapable un regreso a los valores. Ese componente no está presente de manera sustancial en las declaraciones de los gobiernos. Ello no se debe a que renieguen de los aspectos éticos (por el contrario, aparecen en los temas de pobreza, justicia social, niñez, etc.). Pero no son incorporados en la temática ambiental. Obsérvese que un regreso a los valores en tanto son plurales obliga a la discusión política y por lo tanto son un antídoto para el descreimiento político.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acuña, G. 2000. Reformas macroeconómicas en América Latina y el Caribe: su impacto en los marcos regulatorios e institucionales ambientales de nueve estudios de caso. CEPAL, Santiago de Chile.
- Alvares, C. 1992. Science, pp 219-232, En: The development dictionary (W. Sachs, ed.). Zed, Londres.



- Anderson, T.L. 1992. El mercado y las amenidades del medio ambiente. *Estudios Públicos*, Santiago, 45: 147-174.
- Anderson, T.L. y D.R. Leal. 1991. *Free market environmentalism*. Pacific Research Institute for Public Policy y Westview Press, Boulder.
- Aranda, S. 1991. Crisis y nuevos modos de desarrollo. *Nueva Sociedad*, Caracas, 113: 91-100.
- Baden, J. y R.L. Stroup. 1992. Escassez de recursos naturais, empresariado e a política econômica da esperança, pp 159-188, En: "Economía e meio ambiente: a reconciliação", Instituto Estudos Empresariais y Ortiz, Porto Alegre.
- Bahro, R. 1986. *Building the green movement*. New Society, Philadelphia.
- Baumol, W.J. y W.E. Oates. 1988. *The theory of environmental policy*. Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Bebbington, A. y G. Thiele. 1993. *Non-government organizations and the State in Latin America*. Routledge, Londres.
- Block, W.E. 1992. Problemas ambientais, soluções de direitos sobre a propriedade privada, pp 221-277, En: "Economía e meio ambiente: a reconciliação", Instituto Estudos Empresariais y Ortiz, Porto Alegre.
- Bonilla, A. 1989. Los verdes de Costa Rica. *Medio Ambiente*, Lima, 40: 23-25.
- Botkin, D.B. 1990. *Discordant harmonies. A new ecology for the 21<sup>st</sup> century*. Oxford Univ. Press, New York.
- Burki, S.J. y G.E. Perry. 1997. *La larga marcha. Un programa de reformas para América Latina y el Caribe en la próxima década*. Banco Mundial, Washington.
- Carson, R.L. 1980 (1960) *Primavera silenciosa*. Grijalbo, Barcelona.
- CEPAL. 1990. *Transformación productiva con equidad*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL. 1991. *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cereceda, L.E. y G. Wormald. 1991. Privatization of the sea for seaweed production in Chile. *Nature & Resources* 27(4): 31-37.
- CMMAD. 1988. *Nuestro futuro común*. Alianza Editorial, Madrid.
- Cuadros A., D. 1993. ¿Qué son las ONGs? *Unitas*, La Paz, 9: 51-60.
- Daly, H.E. 1989. La economía en estado estacionario: hacia una economía política del equilibrio biofísico y el crecimiento moral, pp 334-367, En: "Economía, ecología y ética" (H.E. Daly, ed.), Fondo Cultura Económica, México.
- DC (Development Committee) 1987. *Environment, growth and development*. Development Committee, World Bank, Washington, 14: 1-33.
- de la Cruz, R. 1988. Encuentros y desencuentros con la democracia. *Nueva Sociedad*, caracas, 77: 80-88.
- de la Torre, G.Q. 1989. 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.
- de la Torre, G.Q. 1993. Consideraciones sobre medio ambiente y actores sociales en México. *Contribuciones*, CIEDLA, Buenos Aires, 1193(1): 61-75.
- Dobson, A. 1995. *Green political thought*. Routledge, Londres.
- Evernden, N. 1992. *The social creation of nature*. Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore.

- Funtowicz, S.O. y J.R. Ravetz. 1991. A new scientific methodology for global environmental issues. pp 137-152, En: "Ecological economics. The science and management of sustainability" (R. Costanza, ed). Columbia Univ. Press, New York.
- García-Gaudilla, M.P. 1992. Identity, strategy and symbolic effectiveness: the Venezuelan environmentalist movement. *International Journal Sociology and Social Policy* 12: 78-112.
- Gaviria, L.B. 1992. The Colombian environmental movement -social actor or space for participation. *International Journal Sociology and Social Policy* 12: 65-77.
- Gerez Fernández, P. 1991. Movimientos sociales ambientalistas en México, pp 257-276, En: "Los nuevos sujetos del desarrollo rural", Cuadernos Desarrollo de Base 2, ADN, México.
- Giddens, A. 1996. Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales. Cátedra, Madrid.
- Gligo, N. 1990. Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. *Revista CEPAL*, Santiago de Chile, 41: 123-137.
- González M., A. 1992. Socio-ecological struggles in Mexico -the prospects. *International Journal Sociology and Social Policy* 12: 113-128.
- Goodin, R.E. 1992. Green political theory. Polity Press, Cambridge.
- Gudynas, E. 1989. Ética, ambiente y desarrollo en América Latina. Apuntes de Ecología, No. 8, CIPFE, Montevideo.
- Gudynas, E. 1990. The search for an ethics of sustainable development in Latin America, pp 139-149, En "Ethics of environment and development" (J.R. Engel y J.B. Engel, eds.), Belhaven Press, London.
- Gudynas, E. 1992. Una extraña pareja: los ambientalistas y el Estado en América Latina. *Ecología Política*, Barcelona, 3: 51-64.
- Gudynas, E. 1993. The fallacy of ecomessianism: observations from Latin America, pp 170-178, En: "Global ecology" (W. Sachs, ed.). Zed, Londres.
- Gudynas, E. 1996. Ecología, mercado y desarrollo. Vintén Editores, Montevideo (2da edición, IEP, Santiago de Chile).
- Gudynas, E. 1997. Mercantilización del desarrollo. *Tercer Mundo Económico* 101: 15-19.
- Gudynas, E. 1999. Desarrollo sostenible, globalización y regionalismo. Prodena, Fobomade y CIDES/UMSA, La Paz (Bolivia).
- Guerra, T. (Ed.) 1984. Ecología y política en América Latina. CEDAL, San José.
- Gunder Frank, A. 1967. El desarrollo del subdesarrollo. *Monthly Review* 4(36): 37-50.
- Hedström, I. (Ed.) 1989. La situación ambiental en Centroamérica y el Caribe. DEI, San José.
- Hess, F., J. Lange, H. Lingdau, H. Mercker, A. Vermehren, E. Kurzinger-Wiemman. 1990. Política ambiental en México: el papel de las organizaciones no-gubernamentales. Instituto Alemán de Desarrollo, México.
- Inglehart, R. 1992. 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.

- Kitschelt, H. 1992. 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.
- Leff, E. 1990. Ecologismo y movimientos sociales. Medio Ambiente, Lima, 43: 17-24.
- Mangabeira Unger, N. 1991. O encatamento do humano. Ecologia e espiritualidade. Ediciones Loyola, Sao Paulo.
- Mansilla, H.C.F. 1981. Metas de desarrollo y problemas ecológicos en América Latina. Cuadernos Sociedad Venezolana Planificación, Caracas, 150-152: 1-183.
- Mansilla, H.C.F. 1991. La percepción social de fenómenos ecológicos en América Latina. CEBEM, La Paz.
- Mansilla, H.C.F. 1997. Tradición autoritaria y modernización imitativa. Plural, La Paz.
- McNeely, J.A.; K.R. Miller; W.V. Reid; R.A. Mittermeier y T.B. Werner. 1990. Conserving the world's biological diversity. World Bank, World Resources Institute, IUCN, Conservation International, WWF, Washington.
- Meza M., R. Conciencia ambiental en Perú. Contribuciones, CIEDLA, Buenos Aires, 1993(1): 77-86.
- Morán, A.E. 1996. Situación de la política ambiental en algunos países de América Latina. Contribuciones, CIEDLA, 1(1996): 7-17.
- Morley, S.A., R. Machado y S. Pettinato. 1999. Indexes of structural reform in Latin America. CEPAL, Santiago.
- Offe, C. 1988. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Sistema, Madrid.
- Offe, C. 1990. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Alianza, Madrid.
- Offe, C. 1992. 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.
- O'Neill. 1993. Ecology, policy and politics. Routledge, Londres.
- Padrón, M. 1987. Non-government development organizations: from development aid to development cooperation. World Development 15 (Supl): 69-77.
- Padua, J.A. (Ed.) 1987. Ecología e política no Brasil. Espaço e Tempo - IUPERJ, Río de Janeiro.
- Padua, J.A. 1991. O nascimento da política verde no Brasil: fatores exógenos e indógenos, pp 135-161, En: "Ecología e política mundial" (H.R. Leis, ed.), Vozes, FASE, AIRI-PUCRio, Río de Janeiro.
- Passmore, J. 1974. Man's responsibility for Nature. G. Duckworth, London.
- Porto Gonçalves, C.W. 1990. Os (des)caminhos do meio ambiente. Contexto, Sao Paulo.
- Reichmann, J. y F. Fernández Buey. 1994. Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales. Paidós, Barcelona.
- Schmidheiny, S. 1992. Cambiando el rumbo. Fondo Cultura Económica, México.
- Spretnak, C. y F. Capra. 1986. Green politics: the global promise. Bear, Santa Fe.
- Sunkel, O. 1990. El desarrollo sustentable: del marco conceptual a una propuesta operacional para Chile. IFDA Dossier 75/6: 51-61.

- Sunkel, O. 1996. Los desafíos de la sustentabilidad del desarrollo nacional, pp 13-23, En: "Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno" (O. Sunkel, ed.). Universidad de Chile, Santiago.
- Vieira, P.F. y E.J. Viola. 1992. From preservationism to sustainable development: a challenge for the environment movement in Brasil. *International Journal Sociology and Social Policy* 12: 129-150.
- Viola, E.J. 1987. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. Kellogg Institute International Studies, Working Paper 93.
- Waelzer, M. 1993. Las esferas de la justicia. Fondo Cultura Económica, México.
- Ward, B. Y R. Dubos. 1972. Una sola tierra. Fondo Cultura Económica, México.
- Worster, D. 1985. Nature's economy. A history of ecological ideas. Cambridge University Press, Cambridge.
- Zalles C., D.A. 1994. Movimientos ambientalistas en los países amazónicos. *Unitas*, La Paz, 12: 63-70.



## **Observatorio del Desarrollo**

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

Tel (506) 207-3325/3327 - Fax (506) 207-3329  
[www.odd.ucr.ac.cr](http://www.odd.ucr.ac.cr) E-mail [odd@cariari.ucr.ac.cr](mailto:odd@cariari.ucr.ac.cr)  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
Costa Rica - 2060