

Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después (parte IV, final)

Nicolo Gligo*

* Este documento fue preparado por Nicolo Gligo en el marco del proyecto de colaboración entre la CEPAL y la cooperación del gobierno de Suecia a través de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA): "Training Program for Improved Environmental Management for Latin America and the Caribbean (SWE/02/081)". El documento que se presenta en este número cuenta con la autorización de Nicolo Gligo. En este, se presentan los capítulos 4 a 7 del trabajo "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después". Serie Medio Ambiente y Desarrollo Nro. 126. 2006. CEPAL.

Resumen

Entre 1978 y 1980 se desarrolló un proyecto en la CEPAL denominado “Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina”, orientado al análisis de la relación del desarrollo con el medio ambiente. Marcó las líneas de estudios y de asesorías a los países de la región de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, que durante veinte años contribuyó a la conceptualización de la relación desarrollo y medio ambiente que alimentó tanto al avance del tema ambiental en los países de América Latina y el Caribe, como a la propia asesoría brindada por la CEPAL. No obstante lo mucho que se ha hecho, el desarrollo de la región latinoamericana sigue teniendo altos grados de insustentabilidad. Por ello que es conveniente reflexionar sobre lo que se planteó y delineó como trayectoria probable hace un cuarto de siglo. El continente no es el mismo, ni su desarrollo, ni su medio ambiente. Muchas iniciativas ambientales prosperaron pero otras se desvanecieron el camino. El discurso del medio ambiente, en el que aparecía éste como una dimensión contestataria y contraria a la expansión natural del sistema, muchas veces se diluyó, otras hizo mella, pero en no contadas ocasiones fue cooptado por el sistema. Quedan aún muchas deudas y desafíos ambientales. Una de estas deudas es hacer la reflexión un cuarto de siglo después que el citado proyecto presentó sus estudios. Ese es el objetivo de este trabajo.

XIII. Planificación y gestión ambiental

Es indiscutible que en los últimos decenios se ha tecnificado la planificación ambiental, llegando a reduccionismos manifiestos, debido principalmente a la necesidad de parte de los sectores dominantes, de ponerle riendas al tema.

Y en realidad no podía ser de otra manera. El discurso del medio ambiente resulta paradójico. Por una parte, es el propio crecimiento económico, la industrialización, la urbanización, la explotación de recursos naturales, la causa fundamental de la degradación del medio. Pero, por otra parte, el objetivo básico que se plantea en los países es continuar e incluso intensificar ese crecimiento.

Allí es donde parece la técnica como la solución a esta paradoja, ya que a través de ella se lograría no modificar la modalidad prevaleciente del crecimiento, sino reorientarlo. Por ello, el discurso del medio ambiente consigue formular los términos de un círculo vicioso: expandir la economía, pero minimizando los efectos degradatorios que esta misma expansión provoca.

Para continuar en este círculo es necesario no romperlo, y para ello, la vía es a través del control tecnocrático del crecimiento y en particular, de los procesos ambientales. Evitar el cuestionamiento del proceso para no dejar paso al análisis cualitativo que busque las causas estructurales y las contradicciones ambientales de esta modalidad de crecimiento.

Resulta sorprendente que el mayor desarrollo y preocupación para que la gestión ambiental sea más eficiente se haga precisamente en los países que tienen altas tasas de destrucción de sus bienes naturales debido a la sobre explotación de ellos. La explicación hay que buscarla precisamente en el control tecnocrático de los procesos ambientales. Para las fuerzas dominantes, la dimensión ambiental no puede ser un elemento de desestabilización del modelo económico, por más depredador que éste sea, sino que debe estar al servicio de él. De esta forma, la complejización jurídica unida a la creación de todo tipo de control de normas, puede ser un adecuado instrumento al servicio del sistema.

Hace un cuarto de siglo atrás, la planificación ambiental luchaba por hacerse un espacio dentro de la planificación del desarrollo. Hay que dejar en claro, además, que en ese tiempo, en América Latina, no se demonizaba el término planificación, tal cual hoy día se hace.

En el proyecto de “Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina” Álvaro García H. y Eduardo García D’Acuña analizaron cómo incorporar el medio ambiente como una variable más en la planificación del desarrollo (García y García D’A., 1980). Lo interesante de estos autores es que pese a plantear la dimensión ambiental como una variable más, establecieron algunos requisitos aún vigentes hoy día. “Sin embargo, quisiéramos aclarar que la única forma de asegurar que los estándares ambientales reflejen realmente los niveles sociales deseados, es a través de la participación consciente de la población en el proceso de toma de decisiones. Esta participación consciente se obtiene de dos formas que se deben desarrollar conjuntamente. La primera es una intensa campaña de educación y percepción ambiental que le permita a la población entender el marco global de la relación sociedad humana-naturaleza. La segunda es la creación de los canales de participación democrática que le permitan al Estado que le permitan convertirse efectivamente en la expresión de la comunidad organizada”.

No cabe la menor duda, que estos planteamientos, realizados hace un cuarto de siglo atrás, siguen teniendo plena vigencia y constituyen dos de las principales deudas ambientales existentes. La explicación de los pocos avances hay que también explorarlas en la necesidad de los grupos dominantes de ponerle las riendas al chúcaro corcel del medio ambiente.

Metodológicamente ya hace un cuarto de siglo se había avanzado para incorporar la dimensión ambiental. Rubén Utria en el proyecto “Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina” presentó un notable trabajo en el que planteaba que “su tema central, no es la ecología y el ambiente en sus disciplinas conexas, sino el papel estructural que el ambiente tiene en los procesos de desarrollo, y cómo incorporar, interrelacionar, y compatibilizar sus variables con el resto de las que ya son reconocidas y consideradas en mayor o menor grado en los ejercicios tradicionales de la planificación nacional del desarrollo” (Utria, 1980). Es un extenso trabajo que incluye enfoques a distintos niveles y que aún hoy tiene plena vigencia.

En la década de los ochenta y parte de los noventa, con el impronte cibernético, se desarrollaron variadas metodologías para incorporar la dimensión ambiental, muchas de ellas basadas en simulaciones y modelos de comportamiento, que indiscutiblemente sirvieron para clarificar más los pasos, los cuellos de botellas, las determinantes, físicas y sociales y también las respuestas.

Muchos de estos esfuerzos se inscribieron dentro de la lógica economicista, dada la moda creciente de entronizar el mercado como rector del pensamiento sobre medio ambiente y desarrollo. Obviamente, que al margen de la elaboración de algunos interesantes métodos, la gran mayoría naufragó en las contradicciones ontológicas de la economía respecto al medio ambiente.

Consecuente con el proceso de control tecnoburocrático surgió en las últimas décadas en los países de la región, la necesidad de instrumentalizar el proceso, de ampliar el campo de control sobre la base de la cuantificación. Así proliferó la creación de metodologías repletas de indicadores e índices, cuantificando todo o introduciendo métodos cuali-cuantitativos.

La extensión cuantitativa fue acompañada de los necesarios instrumentos de comando y control, tan defenestrados frente a los instrumentos económicos, y cuya vigencia sólo se justificó para hacer operativa la extensión cuantitativa.

Sin embargo, la cuantificación, que vistió con ropajes más finos la temática, no fue un aporte tan eficiente como el requerido. Las necesarias normas y reglamentos siempre se pusieron al servicio del manejo tecnoburocrático. En casi todos los países se les manipuló para no amenazar la estructura de poder predominante. Así surgieron los llamados “principios” que relativizaron las leyes, reglamentos y normas.

Uno de los principios más utilizados ha sido el de la “gradualidad”: este se basa en la afirmación que como los países de la región son pobres y no han alcanzado un adecuado estadio de desarrollo las normas de límites tolerables de contaminación, así como las normas de uso de recursos naturales renovables, no

pueden tener el nivel de los países desarrollados. Por ejemplo, muchos países de la región tienen normas referidas a la contaminación del agua y del aire que exceden los límites de peligrosidad para la salud humana.

El principio de la gradualidad ha dado para todo. Bien utilizado y sobre la base de una clara intención política de seguir progresando en el tema, este principio puede ayudar a no caer en posiciones de extrema rigidez por negarse a efectuar una medida ambiental si ésta no corresponde cien por ciento a los cánones técnicos recomendados.

Pero, por otra parte, y es lo que ha pasado y pasa corrientemente en América Latina, el principio de gradualidad se lo utiliza como un freno para la aplicación de normas ambientales, sobre la base de un cumplimiento mínimo. Así por ejemplo, para llegar a los límites tolerables de $100 \mu\text{gr}/\text{m}^3$ de MP 10 de contaminación del aire, se acepta en los primeros cinco años de aplicación del plan “x”, un límite de $200 \mu\text{gr}/\text{m}^3$.

El otro principio que ha sido muy aplicado en la región es el de la “flexibilidad”, que permite, vía leyes y reglamentos, la excepción de la aplicación de una norma, sobre la base de no afectar la inversión, el crecimiento económico o algún otro objetivo de desarrollo. Las legislaciones nacionales están llenas de ejemplos de cláusulas utilizadas para aplicar el principio de flexibilidad.

No obstante, la presión por una mejor gestión ambiental, la mayor conciencia crítica de los procesos de desarrollo, la necesidad de no amenazar la base física de los procesos productivos, etc. han influido para que en los países de la región se legisle introduciendo leyes y reglamentos en pro del medio ambiente.

Los países de la región tienen todos una abundante legislación que podría considerarse ambiental, legislación que se originó varias décadas atrás, constatándose incluso algunas medidas que datan del siglo diecinueve. Pero sólo en las últimas décadas han flo-

recido leyes específicas *ad-hoc* para el medio ambiente.

La mayoría de ellas, amén de levantar al rango institucional principios ambientales, han servido para extender el control tecnoburocrático, sobre la base de institucionalizar los instrumentos básicos de la gestión ambiental.

Los sistemas de evaluación de impacto ambiental (EIA)

El instrumento más utilizado ha sido el de los sistemas de evaluación ambiental, incluyendo toda la gama de evaluaciones, estudios básicos, declaraciones, etc. Los sistemas de evolución de impacto ambiental han sido reglamentados en todos los países de la región sobre la base de los modelos instituidos en países europeos.

En términos generales, se puede afirmar que en estos países hay muy pocos antecedentes para efectuar evaluaciones precisas y confiables. La información mínima requerida se ha llamado línea base o línea de estudios básicos. Hay marcados déficit de informaciones físicas de clima, geología, geomorfología, suelos, flora y fauna, lo que lleva a aventurar evaluaciones de estudios ambientales discutibles. Para suplir los déficit se simula, se sacan promedios, muchos de ellos lineales, se intercalan datos, etc., o sea, se usan todos los artificios de cálculo posibles.

El caso de los antecedentes climáticos es elocuente. Como en general en la región hay déficit de estaciones meteorológicas, se tiende a sacar promedio entre dos estaciones, aunque estén distantes o medie entre ellas un accidente geográfico que afecta claramente el clima. Muchas veces, y esto es corriente en la zona andina, estos promedios no consideran los cambios altitudinales.

Con relación al suelo se puede afirmar que en los países de la región las tipologías de suelos se han confeccionado a escalas muy generales. Pasa algo similar con los mapas de capacidad de uso. Dado que los estudios de suelos encarecen las evaluaciones, en

muchas de ellas no se realizan, simplificando los antecedentes a aproximaciones de tipos generales ya descritos en las bibliografías.

Lo que sucede con la flora, la fauna y la biodiversidad es patético. Muchos proyectos están insertos en áreas donde se las desconoce. En estos casos se recurre a descripciones del macro ecosistema en donde está el proyecto inserto, o sencillamente se hace extensiva la información que proviene de un ecosistema vecino. Muchos estudios están repletos de largas descripciones de especies sin análisis de sus comportamientos, de sus tramas tróficas, de los nichos ecológicos, de las cuantificaciones específicas, etc.

Lo más grave de todo esto es que sin bases fidedignas, es muy difícil prever el real impacto de los proyectos. Sólo aproximaciones que dan base a detractores y a partidarios. Esto se solucionaría con estudios de línea base para cada proyecto realizados con la profundidad requerida, pero, en general, las legislaciones existentes permiten no ser rigurosos en estos estudios.

De esta forma, los estudios de evaluación de impacto ambiental y sus similares, se convierten en un requisito burocrático que, en una proporción importante, sirve para legitimizar la inversión desde el punto de vista ambiental. Sin embargo, en algunos países las exigencias y controles han aumentado, convirtiendo a la evaluación en un instrumento razonablemente útil para perfeccionar un proyecto. No obstante, aún queda un largo camino para perfeccionar los sistemas.

La moda de los estudios de evaluaciones de impacto ambiental surgió con mucha fuerza en la región en los decenios de los ochenta y primera parte de los noventa. En todos los países se propusieron leyes y reglamentos que posteriormente se instituyeron de diversas formas, y demandaron un aparato estatal con exigencias de expertos que tuviesen conocimientos suficientes para poder calificar los proyectos. En algunos países se reforzaron los cuadros técnicos, pero en otros, los problemas del financiamiento público lo impidieron.

Los sistemas de evolución empezaron a abrirse paso lentamente, pero de partida, con muy precarios financiamientos. En términos generales los inversionistas, tuvieron que sumar tiempo y recursos para poder cumplir los requisitos exigidos, lo que generó malestar y presión para modificar la situación.

Esta realidad llevó a que hoy día en muchos países de la región se propongan serias modificaciones para destrabar los sistemas de evaluación de impacto ambiental, tanto en exigencias como en plazos. La lógica del sistema se impuso: en vez de dotar financieramente a las instituciones fiscales, en vez de capacitar adecuadamente, en vez de contratar empresas especializadas para evaluar, etc., se ha tendido a reducir la importancia de este instrumento, modificándolo para evitar su influencia.

Es importante destacar que la demanda por perfeccionar la información de base, tampoco ha sido respondida en la región. No hay más investigación que permita hacer estudios de línea base más atingentes a las necesidades del desarrollo. Hay marcada carencia de estudios de cuencas en la América Latina, así como la de estudios ecosistémicos. Por lo tanto, cada proyecto, megaproyecto, o incluso, política que quiera realizarse con una calidad que garantice su eficiencia, se deberá incorporar a estos estudios para suplir los déficit, lo que los encarecerá.

Se prevé que la presión, en particular del sector empresarial, para hacer más laxas las exigencias de evaluaciones de impacto ambiental, se intensificará. Si ello no sucede, sería sólo por las exigencias internacionales derivadas de la intensificación del comercio internacional.

El problema en América Latina es bastante complejo, pues la aplicación del instrumental de evaluación de impacto ambiental no pudo constituirse en el pilar casi exclusivo de una estrategia de gestión ambiental. Y no hay visos de cambio en la región, lo que obviamente incrementará los problemas de gestión.

El ordenamiento ambiental del territorio

El otro gran instrumento de gestión ambiental es el reordenamiento ambiental del territorio, que por lo general se ha implementado en la región. Sólo se pueden constatar esfuerzos para confeccionar planes ambientales territoriales que no pasan de ser meramente indicativos, y que no están lo suficientemente respaldados en términos políticos como para aplicarlos eficazmente.

Los esfuerzos de incorporación de planificación territorial comenzaron con bastante fuerza a fines de los sesenta y continuaron en el decenio de los setenta. En varios países de la región incluso se crearon instituciones especiales de investigación y planificación de recursos naturales. Muchas de estas actividades surgieron de la aplicación de proyectos aerofotogramétricos de alcances nacionales o subnacionales.

En los decenios del sesenta, setenta y parte de los ochenta en el Perú, las evaluaciones y planificación territorial estuvieron en manos de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN). En Chile, se hicieron estudios integrados de recursos naturales como base para la planificación territorial, a través del Instituto de Investigación de Recursos Naturales (IREN). Más específicamente ambiental, en México se confeccionaron los Ecoplanes. Venezuela confeccionó su gran estudio sobre “Sistemas ambientales venezolanos”. Ecuador, siguiendo la asesoría francesa creó PROMAREG, con programas para el manejo de los recursos naturales rurales. En Colombia, en la década de los ochenta, la planificación territorial ambiental se radicó en las URPA o Unidades Regionales de Planificación Agrícola. En Bolivia se elaboró y aplicó un sistema de planificación ambiental desde la base. Brasil también masificó su ejercicio de planificación a través de lo que se hizo en las Microregiones de planificación. En el resto de los países de la región los esfuerzos no fueron de dimensiones nacionales o subnacionales, sino que se redujeron a cuencas o ecosistemas determinados.

A estos esfuerzos se sumaron los realizados en casi todos los países de la región para el manejo y gestión de cuencas hídricas. Destacan los efectuados para la

cuenca del Plata y sus subcuencas, Bermejo, Pilcomayo, Alto Paraguay, Paraná, Uruguay. También el realizado en la gran cuenca del Araguaia-Tocantins y en subcuencas del Amazonas.

Lo que cabe preguntarse es por qué después de cuarenta años de intentos, el tema del ordenamiento ambiental territorial siga en pañales en América Latina. Por qué tantos estudios quedaron en el olvido sin que se haya conseguido el efecto deseado. Por qué las mismas metodologías aplicadas en países de Europa, no han sido eficaces en esta región.

La respuesta hay que explorarla en la estructura de tenencia y formas de organización de los procesos de producción y consumo. En los países europeos, por lo general, se busca que la sociedad planifique la expansión urbana, la localización industrial y el manejo de los residuos. En América Latina, al plantearse planes de ordenamiento territorial se aborda el tema del subuso y sobreuso del suelo. Las determinantes socioeconómicas son fundamentales, en donde se destaca la tenencia de la tierra. Por ello que entrar a cambiar estas condicionantes convierte al plan aparentemente técnico en un instrumento político, que por lo general, lo invalida.

A otra escala las ciudades de América Latina cuentan con planos reguladores, que en muchas ocasiones se muestran como parte de la planificación ambiental territorial. Pero un porcentaje bastante importante de ellos están muy lejos de serlo.

En primer lugar, como ya se planteó anteriormente, hay que destacar que los planos reguladores urbanos han sido generalmente elaborados por lo que se llamaría urbanistas tradicionales, que están bastante lejos de internalizar en forma adecuada la dimensión ambiental. Por ello, estos planos se han construido sobre la base de prioridades que tienen que ver con equilibrios poblacionales, desarrollo del transporte, etc. Lo más paradójico, es que son tan poco ambientales, que muchos de ellos han tenido que ser sometidos a evaluaciones de impacto ambiental. Esta es una contradicción que muestra el atraso de estos planos, ya que por definición deberían ser ambientales.

El otro gran problema que enfrentan estos planos es que muchos de ellos, sencillamente relevan lo que hay. Es decir, le dan categoría de suelo urbano al que fue ocupado ilegalmente, más allá que tenga esta aptitud. Es una especie de toma de razón de los que ha sucedido, para poder efectuar mejoras que entren dentro de la jurisdicción municipal.

La región está llena de ejemplos sobre como se han expandido las ciudades más allá de los planos o de las líneas establecidas por los gobiernos urbanos. Guayaquil, Ciudad de México, Tegucigalpa, Río de Janeiro, Ciudad de Guatemala, La Paz, Quito, Santiago de Chile, Buenos Aires, Resistencia, Sao Paulo, Recife, Manaus, etc., en todas ellas la gente pobre ha ocupado las áreas con menos habitabilidad, ya sea por sus limitaciones por pendiente, por inundabilidad, o por ser lecho de mar o de río.

En ocasiones las ciudades se han expandido no hacia áreas de baja habitabilidad, sino hacia suelos agrícolas altamente productivos, con la consiguiente pérdida. La expansión urbana ha tenido tan alto costo de suelos agrícolas, o se ha ido a áreas de alta erodabilidad que se hace indispensable en la región impulsar planos urbanos regionales, considerando, además de las ciudades, las áreas periurbanas de impacto, ya sea por el manejo de residuos o por los cambios en la estructura de uso del suelo.

Los actuales planos en vigencia, en especial, los más regulados y con cierto grado de eficiencia, tienen que luchar contra todo tipo de presiones políticas para cambiar el destino de los suelos. La especulación del suelo, tal como lo enunció Guillermo Geisse y Francisco Sabatini, sigue teniendo la fuerza y el efecto que mostraba hace un cuarto de siglo (Geisse, y Sabatini, 1980). “La especulación con tierras urbanas en la América Latina no tiene un papel sobre la oferta que favorezca un desarrollo urbano eficiente y equitativo. Por el contrario, la especulación ha contribuido a un crecimiento extensivo y discontinuo de las áreas urbanas imponiendo costos sociales crecientes”.

Los instrumentos económicos para la gestión ambiental

El otro tipo de instrumental de gestión ambiental en boga en la región es el económico. En la última década América Latina recibió el oleaje de la desregulación del Estado y del reemplazo de los instrumentos ambientales de comando y control por instrumentos económicos. La moda que marginó a los de comando y control, entronizó a los económicos como los probables salvadores del medio ambiente.

En primer lugar, la dicotomía entre unos y otros fue hábilmente utilizada para presionar por la eliminación de muchos de los instrumentos de comando y control, aduciendo su ineficacia. Obviamente que la eliminación de estos tuvo el efecto deseado: más permisividad y relajamiento de la gestión ambiental, con el consiguiente retroceso en el control y el incremento de impactos ambientales negativos.

Al margen del uso de ciertos instrumentos económicos con algún grado de eficiencia, la introducción de estos conlleva una evidente contradicción. En la actual modalidad de desarrollo adoptada en la región, al medio ambiente se lo incorpora como una variable a la que hay que someter a una gestión especial para tratar de neutralizar los impactos ambientales negativos de esta modalidad. En general, se señala que el principal conflicto que exige una gestión ambiental *ad hoc* es que muchos procesos ambientales no son captados por el mercado y, en consecuencia, se hace necesario corregir las imperfecciones que éste produce. Por ello que resulta absolutamente contradictorio que para corregir los problemas ambientales creados por procesos de mercado, se fomente el uso de instrumentos precisamente de mercado.

Siguiendo la moda, en casi todos los países de la región las instituciones públicas ligadas a la gestión ambiental hicieron publicaciones sobre instrumentos económicos. Más aún, en algunos países se incentivaron investigaciones para profundizar algún ejemplo medianamente exitoso. Un país, en una reunión regional de Ministros y Jefes de Medio Ambiente mostró importantes avances en la aplicación de un instrumento económico, cuando en realidad ni siquiera

ra la ley que requería para su puesta en práctica había sido aprobada.

En la última década siempre hubo demostraciones de que se había aprendido la lección de la necesidad de aplicar instrumentos económicos, en especial de mercado. Desafortunadamente, las rendiciones de cuentas y los informes dados hasta la fecha han sido muy poco veraces y los intentos poco eficaces. Si se hubieran mirado estos intentos como parte de la penetración de un estilo globalizante que necesitaba relajar las exigencias ambientales de los países de sur, se habría podido tamizar y seleccionar instrumentos económicos como parte de estrategias específicas *ad-hoc* para cada país, en vez de caer en otra trampa antiambientalista.

Los desafíos instrumentales

Los continuos y fallidos intentos del último decenio para introducir con fuerza los instrumentos económicos de mercado han delineado lo que constituye el desafío actual y previsiblemente del futuro respecto a estos instrumentales: es necesario configurar estrategias basadas en menús de instrumentos, insertos en una estructura de comando y control, especialmente jurídica e institucional, en donde se inserten articuladamente el resto de los instrumentos, entre ellos los económicos.

No obstante conocer dificultades y contradicciones tenidas con los instrumentos económicos de gestión, es muy importante dejar en claro la utilidad creciente que están teniendo algunos instrumentos de planificación y evaluación, en especial cuando se los usa para la asignación de recursos.

En el proyecto “Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina”, Alvaro García y Eduardo García hicieron referencia a los modelos multisectoriales, y específicamente, a los modelos de insumo-producto y a la contabilidad social de los recursos naturales (García y García D’A., 1980). “La gran ventaja que ofrece el uso de la matriz insumo-producto es que capta el conjunto de efectos, no mar-

ginales, que el daño y protección del medio ambiente tienen sobre la economía. Esto tiene un gran valor de especificación pero no hace avanzar en términos de evaluación del deterioro ambiental”. “La contabilidad social de recursos naturales tiene por objeto equilibrar el uso de estos recursos según su disponibilidad, distribuir su uso y explotación por sectores productivos y equilibrar el sistema económico-ecológico o, en otras palabras, el balance entre explotación y preservación de los recursos naturales”.

Estos planteamientos tuvieron una aceptación sólo relativa en la región. Los modelos de insumo-producto fueron poco utilizados, pero el tema de la contabilidad del patrimonio natural estuvo muy de moda a fines de los ochenta y principios de los noventa.

En administraciones ambientales, instancias nacionales de manejo monetario, círculos académicos y organizaciones no gubernamentales se hicieron esfuerzos para aclarar e impulsar la temática de la contabilidad del patrimonio nacional. Es obvio pensar que muchos de estos esfuerzos se realizaron en el contexto del entramamiento economicista prevaleciente en el mundo ambiental que buscaba establecer lenguajes comunes y discursos coherentes y entendibles entre ellos y los tomadores de decisiones, muchos de ellos economistas.

La moda impulsada en países europeos se extendió como una reguera de pólvora en el mundo y se pudieron leer sendos estudios de países europeos, africanos y asiáticos que mostraba como los PIB bajaban violentamente al introducir el tema del costo ecológico de las transformaciones.

No obstante el entusiasmo inicial, poco a poco el interés empezó a desinflarse. Empezaron a aparecer las discusiones académicas de la valorización económica de los bienes de la naturaleza que no están en el mercado. Se hicieron numerosos estudios, investigaciones y elaboraciones que llegaron a propuestas, cual más cual menos discutibles, con amplios márgenes de error, dadas las contradicciones inherentes al proceso de valorización.

Los acercamientos conceptuales de la valoración económica se han hecho ya sea a través de la economía ambiental ya sea a través de la economía ecológica. Impresiona el poco avance que existe en la región sobre el conocimiento de estas ramas de la economía. Y más sorprende que los economistas tradicionales muy poco saben de sus diferencias y de sus planteamientos teóricos y estructuras.

Es por esta razón que sería adecuado hacer claridad sobre los campos de la economía ambiental, que tratan de registrar la pérdidas o irreversibilidades inherentes a todo proceso físico, mediante prácticas de valoración que permitan aplicar el instrumental analítico habitual de los economistas que razonan en términos de precios, costos y beneficios efectivos o simulados. Aunque el término de economía ambiental, tal como lo ha planteado José Manuel Naredo “resulta chocante, al afirmar ahora la voluntad de abarcar el medio ambiente que la propia economía había generado, cuando se consolidó como disciplina autónoma a costa de circunscribir su ámbito de reflexión al campo de los valores pecuniarios, dejando de lado al mundo físico” (Naredo y Valero, 1999).

Y también habría que profundizar la economía ecológica, que adapta a las exigencias de la gestión el aparato analítico de disciplinas que, como la ecología o la termodinámica, se preocupan de aclarar lo ocurrido en las pérdidas o irreversibilidades inherentes a todo proceso físico.

La formación universitaria en la América Latina presenta una clara laguna frente a la temática de la economía del medio ambiente y de los recursos naturales. El economista está en claro retroceso frente a “mercadista” y “negocista”. Y además, el economista sigue teniendo una formación cada vez más tradicional. Y en ésta, el tema ambiental, por lógica de mercado, es un pariente pobre. La formación de economistas ambientales clásicos, no pasan de ser ejercicios de valoración, modelos, simulaciones, pero, incluso hay de este tipo de economistas un marcado déficit en la región. Para qué mencionar el pensamiento interdisciplinario de la economía ecológica. Aquí hay sólo tibias y muy limitadas exploraciones,

que están muy lejos de la formación de núcleos pensantes de alto nivel.

Los desafíos de la gestión ambiental tienen que centrarse en la creación de instrumentos nuevos *ad-hoc* para la región. Ya los instrumentos tradicionales han demostrado o su ineficacia o que pueden ser fácilmente manipulados para evitar el avance de las exigencias ambientales.

Pero no hay que olvidar que en la actual modalidad de desarrollo para mejorar la gestión del medio ambiente en la América Latina hay que remar en contra de la corriente. Y ello crea una disyuntiva difícil de abordar. Si se utilizan instrumentos absolutamente coherentes con la modalidad prevaleciente en la región, hay un grado considerable de probabilidad que se conviertan en requisitos burocráticos ineficaces o, alternativamente, si se utilizan instrumentos para modificar las tendencias ambientalmente insustentables, es muy probable que los instrumentos se los anule o sencillamente se los elimine.

XIV. Los desafíos de la participación ciudadana

Hace veinticinco años atrás el tema de la participación ciudadana en el debate ambiental recién comenzaba. Se habían esbozado los planteamientos básicos sobre las contradicciones entre el mundo ciudadano y las fuerzas dominantes. Por esta vía, algo se avanzó en el tema de la incorporación de la ciudadanía, evidentemente insuficiente para que ésta asumiera un rol importante en la incorporación de la dimensión ambiental en el desarrollo.

El tema fue planteado con fuerza por Santiago Torres desde la perspectiva de la planificación regional (Torres, 1980). “Desde el punto de vista de la participación comunitaria en la gestión ambiental del desarrollo regional debe tenderse a institucionalizar los canales concretos de participación ciudadana que puedan tener su expresión inicial en el plano local. Habría que analizar con detenimiento la posibilidad de establecer lo que podríamos llamar cabildos ambientales que discutirían las acciones, medidas y proyectos con influencia directa sobre la calidad de vida local y cuyos resultados influyeran en la estrategia regional. Debieran explorarse, en este sentido, análogos como el británico de audiencias públicas (*public hearings*) para la consideración e proyectos públicos o de proyectos privados de efecto ambiental importante”. No obstante estos planteamientos, poco se hizo en los años posteriores a cuando fueron enunciados.

Los avances recientes

Algunos esfuerzos importantes se han hecho recientemente en la región para incorporar a la ciudadanía. Y fue la CEPAL que puso con fuerza el tema en la mesa de discusión (CEPAL, 2000). En esta institución se estableció la necesidad de incorporar los espacios del desarrollo sostenible, al tratar de “establecer las bases sólidas para la construcción de un pacto ciudadano fundado en la articulación com-

plementaria de responsabilidades sociales que puedan validar el proceso para gestar una calidad de vida alternativa, que se actualice en lo cotidiano y dentro de un horizonte futuro deseado y viable”.

Alicia Bárcena fue más allá al plantear que, junto con avanzar en la temática, era necesario profundizar los conceptos de participación, creando, si es necesario, un concepto de ciudadanía enriquecido por la dimensión ambiental: “surge así la necesidad de incorporar al concepto de ciudadanía, la dimensión ambiental. Esta extensión del concepto reconoce que, conforme al rol que cada sujeto cumple en la sociedad, cada actor social tiene responsabilidades diferenciadas frente a la gestión ambiental y cada grupo representa intereses y valores distintos. El concepto comprende las obligaciones éticas que nos vinculan tanto con la sociedad como con los recursos ambientales del planeta, de acuerdo con nuestro rol social y en las perspectivas del desarrollo”.

Lo interesante de todo este planteamiento institucional y personal es el reconocimiento de que el medio ambiente es una dimensión ética y también política que necesariamente debe expresarse a través de la activa participación ciudadana. Obviamente que siempre se lo ha planteado así, pero lo que hacía falta era introducir estos conceptos en los documentos oficiales.

Sin embargo, es importante destacar los déficit que se producen en los países de la región. Se ha avanzado, pero no como se hubiese deseado. Hay, por una parte interés de determinados sectores, de que no se incorporen posiciones que indiscutiblemente, van a presionar por medidas ambientales que se traducen en mayores costos. Por otra parte, la participación ciudadana, en democracias endebles, para determinados sectores, siempre es un factor de perturbación, un factor que altera el cauce normal del manejo político, molesta y, por ello, debe evitarse que tome fuerza.

La participación ciudadana corresponde a la aparición del ser humano en el medio, lo que sería contradictorio con la extensión del campo de control racional-técnico. La humanización hace germinar las contradicciones propias de un proceso indeseable por sus

efectos. Pero, paradójicamente, es el propio ser humano quien realiza esta extensión para el control racional-técnico. Por ello, que el segmento de la sociedad que le interesa no asumir costos ambientales en sus actividades, es el que corrientemente trata de manipular la incorporación de la ciudadanía para evitar su influencia.

Las dificultades de la participación

El avance ético y político en torno a la dimensión ambiental ha influido para que el tema de la participación ciudadana haya ido aumentando su influencia. Ello ha sido fundamental para los progresos que se evidencian en la región. Sin embargo, cual más cual menos, aunque en las legislaciones y reglamentos aparece la exigencia de la participación ciudadana, en la práctica se incrementan las dificultades para esta participación. Se constata una participación que generalmente se apega a la legislación vigente en un país, pero, en la práctica, no pasa ser una cuestión formal.

Una de las fórmulas socorridas para manipular la participación es utilizar la representatividad de la sociedad civil. Es corriente que en los países de la región no exista una estructura institucional claramente representativa de la sociedad civil. La pregunta que siempre queda sin respuesta se refiere a quién realmente asume la representación. ¿Son las organizaciones tradicionales de organización social, como sindicatos, juntas de vecinos, comités campesinos, centros de madres, o son las ONG ambientalistas? Y si se elige esta última vía ¿cómo se elige la representante?

Ahora bien, las organizaciones sociales definidas como no ambientales, tienden a delegar la representación en las organizaciones ambientalistas que “son las que saben del tema”. Como consecuencia, el corriente de la ciudadanía, no conoce la temática y sólo se sensibiliza cuando un problema ambiental la toca directamente. Esta forma, bastante usual, de dividir las organizaciones sociales entre las ambientalistas y las no ambientalistas, se presta para que el tema siga

sin penetrar con la fuerza requerida en los ciudadanos corrientes, y en consecuencia, para, poner en duda la representatividad.

El hecho de no existir federaciones o confederaciones de las ONG ambientalistas, reconocidas y legitimizadas, redundando en las lagunas que se presentan cuando hay que elegir los representantes de la sociedad. Esto permite que se elija a dedo a quien representa. La historia reciente de América Latina está plagada de ejemplos. Para discutir el proyecto “x” se elige a la organización “j”; para analizar el proyecto “z”, se le da la representatividad a la organización “k”. De esta forma se construyen los principales sistemas de participación ciudadana en los países de la región.

Otra de las formas de manipuleo del tema, es mediante la tecnocratización del debate. En la medida que se incorporan tecnologías complejas que afectan al medio ambiente tanto en los procesos de producción como en los de consumo, se hace más complejo entender la problemática ambiental. La gente sólo la percibe cuando hay un problema de salud que le afecta; no entiende lo que quiere decir las concentraciones de $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de SO_2 o de PTS. Y en América Latina, en vez de capacitar a la población, se ha circunscrito cada vez más el debate a estamentos profesionales calificados, sean del gobierno, de las ONG o de empresas. Ello margina a la población en un proceso que aparentemente es una automarginación.

La tecnocratización ha influido para que las ONG ambientalistas sufran importantes cambios. Hace dos o tres décadas atrás, las ONG actuaban básicamente en la denuncia, tratando de que la población se interiorice de un determinado problema ambiental. Hoy en día, esa misma ONG para entender lo que está pasando tiene que tener profesionales especializados que al menos hablen un adecuado lenguaje científico y técnico. Y eso, paradójicamente, las convierte en organizaciones más sofisticadas, característica que en no pocas ocasiones hace separarlas de la ciudadanía.

Por ello, no obstante incrementarse la conciencia crítica del medio ambiente en las sociedades latinoamericanas, el proceso de tecnocratización ha aislado en cierta medida a muchas de las ONG ambientalistas.

tas, en otras ocasiones las ha anulado, y algunas veces las ha convertido en centro de estudios técnicos para aportar sus puntos de vistas en alguna evaluación o discusión técnica.

Los desafíos que vienen

En contraste con los esfuerzos internacionales para potenciar el tema de la participación ciudadana los países de la región no han progresado en la medida requerida. Es posible que el planteamiento de Marshall Wolfe, en el proyecto “Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina” aún tenga vigencia (Wolfe, 1980). “En el mundo real, un esfuerzo de la capacidad popular para diferenciar entre niveles de alto y bajo consumo, significaría inevitablemente más desgaste del medio ambiente por la acelerada construcción de viviendas, el mayor uso de energía y de agua por habitante, la mayor movilidad en el espacio, mayores adquisiciones de bienes de consumo no indispensables, tanto duraderos como perecederos, y usos del tiempo libre vinculados a un mayor consumo de recursos, como los viajes de vacaciones y de fines de semana. Puede esperarse una mayor conciencia popular acerca de los límites sociales del crecimiento y de cambios graduales en los estilos de vida; sin embargo, en el mejor de los casos el proceso de ajuste será dispendioso y conflictivo, muy diferente a una visión de ‘comunidades’ que toman decisiones ecológicamente adecuadas y que controlan a los planificadores”. Para este autor, la participación ciudadana en su relación con el medio ambiente, comenzaba su difícil y conflictiva relación.

La interrogante está planteada. ¿Cómo lograr no caer en la tecnocratización de las ONG, que indudablemente tiene en la opinión pública la legitimización del tema, y cómo lograr que las organizaciones “no ambientales” consideren que el tema ambiental es importante para ellos y no se traduce en un sacrificio para sus niveles de consumo?

Es obvio que cuando se enfrenta un proyecto que atenta en contra del medio ambiente de una determinada comunidad, ésta reacciona haciendo suyos los

planteamientos ambientales que los defienden. A lo largo de las últimas décadas América Latina está llena de ejemplos de luchas ambientales con activa participación de la comunidad. Allí se producen los lógicos avances al aprovecharse los nuevos canales jurídicos presentes en las numerosas innovaciones legales que se han realizado en la región. Los éxitos o fracasos, las negociaciones, cual más cual menos, han existido y seguirán existiendo. Pero estos no son los desafíos de la actualidad.

El desafío fundamental radica en hacer participar a las sociedades nacionales en temas ambientales trascendentes que dicen relación con la modalidad de desarrollo adoptado. Se supone que la posibilidad de elegir a un determinado partido o posición política debería ser una forma de participación ciudadana. Pero con relación al medio ambiente se está muy lejos de entrever las repercusiones ambientales de una determinada plataforma política. Un desafío básico, entonces, radica en descubrir, capacitar, analizar, discutir, cuál es la posición ambiental de una plataforma política, que vaya más allá de las consabidas declaraciones elementales del necesario cuidado de la naturaleza. De esta forma la ciudadanía tendrá la oportunidad de contrastar su posición ética y política con las que le están exponiendo y podrá dirimir su voto con conocimiento.

Pero, asumiendo que se está muy lejos de llegar a tener claridad en visiones globales de desarrollo y que las decisiones a este nivel las toma la ciudadanía en función del corto plazo, habría que abordar el segundo desafío que presentan los países a través de la participación de los ciudadanos vía sus representantes legisladores. Una ley, un reglamento, una investigación parlamentaria deberían tener instituidos los canales para hacer participar activamente a la ciudadanía. Tampoco parece como probable poder enfrentar adecuadamente este desafío, pero a mediano o largo plazo, ese esfuerzo debería realizarse.

Queda entonces la utilización de lo cotidiano, de las medidas locales, de las políticas urbanas, del manejo del agua, de la localización de industrias etc. Y aquí surgen con fuerza las contradicciones entre una participación ambiental activa, de organizaciones típica-

mente ambientales y la participación de las organizaciones sociales que pugnan por un mejor nivel de vida, objetivo que muchas veces se logra a través de la creación de empleos sobre la base de emprendimientos que no necesariamente hacen una gestión ambiental adecuada.

Por ello que un desafío fundamental para subsanar esas contradicciones es asociar las inversiones, actividades y emprendimientos con un manejo adecuado del medio ambiente que los potencie, pero, sobre todo, que esté ligado a sus necesidades básicas, a la salud de la población, a su calidad de vida, a su recreación.

Este desafío indudablemente deberá ir cada vez más utilizando la fuerza de lo pobladores, y en especial de los consumidores. Las organizaciones de éstos, se debieran convertir cada vez más en la principal fuerza ciudadana que luche por el medio ambiente.

Para tener éxito en estos desafíos necesariamente tendrán que ir acompañados de los instrumentos legales, jurídicos, comerciales, financieros, sociales de participación ciudadana.

XV. La dramática coyuntura actual

En los países de América Latina persiste un notorio déficit tanto en estrategias ambientales como en la gestión ligada a ellas. Todos los países pueden, sin lugar a dudas, señalar avances legislativos, institucionales e instrumentales con relación al medio ambiente, pero, éstos evidentemente que no han sido ni cuantitativa ni cualitativamente eficaces y eficientes como para mejorar el medio ambiente de la región.

Los países de la región están luchando por crecer económicamente para dar respuesta a los numerosos problemas sociales que los aquejan. Pero esta lucha se da en el contexto de una estructura mundial dada, en donde estos países se ubican periféricamente. Además, esta inserción mundial está signada por diferentes ritmos y fuerzas de procesos políticos y sociales y, especialmente por diversos procesos económicos, varios de los cuales son controlados desde afuera. Es indiscutible que el impronete de los procesos de globalización, cual más cual menos, ha marcado a los países latinoamericanos en todas las facetas de sus desarrollos.

Uno de los pilares utilizado para revertir la baja tasa de inversión ha sido la atracción de capitales foráneos. Aquí ya la cuestión ambiental empieza a entrar en conflicto. Para superar la insuficiente inversión de la región para atraer capitales foráneos se utiliza, amén de las políticas tributarias y financieras, por una parte, el interés que pueda suscitar legislaciones ambientales laxas con relación a la explotación de los recursos naturales renovables y, por otra parte, la no internalización de costos ambientales derivados de la explotación de los recursos naturales.

El proceso de globalización ha intensificado notablemente el comercio internacional lo que se ha traducido en mayor uso de recursos naturales. Además, todos los países de la región deben hacer frente a la pesada carga de servir la deuda externa. Por estas razones es que la presión sobre el medio ambiente es cada vez más intensa, generándose serios problemas ambientales. Cada país se esfuerza por producir más

divisas lo que incide en la explotación y la sobre explotación de los recursos naturales. En algunos países que tienen en sus economías procesos importantes de industrialización, se repite la presión sobre los recursos naturales pues en América Latina, en términos generales, la estructura industrial se cimienta en la transformación de ellos.

Además, al asignarse insuficientes recursos financieros a la investigación científica, el conocimiento de los patrimonios nacionales, tanto de recursos como de atributos ecosistémicos, es incompleto y, en ocasiones, no existe. En este contexto los gobiernos ofrecen riesgadamente sus territorios a la explotación, generándose conflictos ambientales de envergadura. La mirada de largo plazo, generalmente ha estado ausente en las decisiones respecto al uso de los territorios nacionales.

La búsqueda del crecimiento económico ha tenido en la región otro pilar: el proceso de industrialización. Obviamente que este proceso ha tomado ribetes diferentes derivados de la globalización. La transnacionalización industrial presente desde hace varias décadas, se ha enriquecido de los motores que han impulsado el proceso de globalización: modalidad política signada por el neoliberalismo, proceso de transculturización y aculturización, intensa movilidad del capital, y desarrollo comunicacional, entre otros.

La atracción de inversionistas para el desarrollo industrial también ha concitado variados conflictos ambientales. En muchos países de la región la atracción se basa en considerar a la problemática ambiental como una externalidad, tanto en lo que se refiere a la adquisición de insumos materiales y energéticos, como al tratamiento de los residuos.

Para que todos estos atractores funcionen el modelo adoptado no puede presentar fisuras. Y la temática ambiental podría generar una de ellas. Es por esa razón que el sector económico de los países, los ministerios de economía y hacienda pública, así como sus instituciones especializadas, tienden a bajarle el perfil al tema ambiental. Uno de los argumentos más socorridos se basa en la adopción de los postulados de Kutznev. Su ya famosa curva establece que los

países solamente entran a preocuparse e invertir en medio ambiente sólo cuando su PIB ha alcanzado los 5.000 dólares per cápita. Pero los expertos que dan estos argumentos lo utilizan maliciosamente, pues saben muy bien que esta curva se refiere sólo a la inversión para combatir la contaminación, sin entrar a analizar la problemática del uso de los recursos naturales. Y es allí donde se producen los más complejos problemas ambientales de los países de la región.

La transitoriedad es un argumento muy utilizado, en el sentido de afirmar que el problema ambiental se presentará sólo en el lapso que va entre un estadio del crecimiento y otro con mayor nivel. En otras palabras, que el generalmente alto costo ambiental es necesario para alcanzar un nivel mayor en la economía. La falacia de este planteamiento está en basar el crecimiento económico en la fagocitosis del patrimonio natural. Podría darse perfectamente el hecho de alcanzar un nuevo nivel de desarrollo y encontrarse con mucho menos patrimonio natural, lo que hipotecaría el crecimiento futuro.

Y ello es importante destacarlo: a la región latinoamericana se le ha asignado el claro rol de proveedor de materias primas, y su inserción en la estructuración económica mundial es esa. Por ello que alcanzar otro estadio de la economía sobre la base de agotar o disminuir significativamente el patrimonio natural es sencillamente volver a perder el estadio conquistado e incluso poder acceder a otro más bajo. La historia de América Latina no está exenta de ejemplos destacados.

En este contexto se inserta la problemática ambiental. Si no se supera la visión reduccionista del sector económico, habrá que asumir que los avances serán muy limitados y muy lejos de las utopías de un desarrollo con un muy alto grado de sustentabilidad ambiental, que permita configurar un estadio donde sea posible hablar de desarrollo realmente sustentable. Y lo que pasa en América Latina está muy lejos de modificar sustancial y estructuralmente la modalidad de desarrollo prevaleciente. Al contrario mucho de los esfuerzos para sumarse a la globalización apuntan en sentido contrario.

Pero los países desarrollados, al menos en sus acuerdos comerciales, imponen ciertas demandas ambientales a los países de América Latina que podrían mejorar la gestión. Ello es una contradicción abierta, pues por una parte, las principales exigencias apuntan a disminuir los impactos ambientales que dicen relación con la actividad planetaria, pero, por otra generan dinámicas ambientales abiertamente negativas.

Parte de la agenda ambiental de algunos países se rellena con una serie de políticas y acciones de los acuerdos internacionales para, al menos en el papel, dar cumplimiento a los compromisos firmados y ratificados. En este contexto, la agenda internacional confunde y tergiversa, ya que enmarca y dirige la estrategia ambiental nacional. En la mayoría de los casos las prioridades internacionales están muy lejos de las nacionales. Lo más grave de esta situación es que en la mayoría de los países de la región el conocimiento que se tiene de los compromisos internacionales es exiguo y, en ocasiones, nulo. Da la impresión que se firman acuerdos, no por el convencimiento de la necesidad de ponerlos en práctica, sino para no tener problemas en el comercio internacional.

No se debe olvidar que el discurso ambiental ha surgido tanto en los países del norte como en los latinoamericanos como una crítica radical al sistema social. Esta crítica es tomada por los grupos que cuestionan las desigualdades sociales y los problemas derivados de los niveles de vida de las poblaciones. Por ello es que desde sus orígenes el tema ambiental es un tema politizado, y más que eso, es un tema político.

Y esto lo ubica en la esfera de los esfuerzos de dominancia y sometimiento donde la temática ambiental se la trata de encausar para que no ponga en peligro la perpetuación de las estructuras dominantes. De esta forma, desde lo macro a lo micro, la dimensión ambiental queda apresada en un tobogán que la coloca en el lugar más bajo posible para articularla a procesos de crecimiento económico en donde el medio ambiente casi no cuenta.

De esta concepción parten los principales conflictos ambientales nacionales. Ningún gobierno de la región, ha puesto el tema ambiental como una dimen-

sión prioritaria que innove substancialmente el sistema político adoptado. Si aparece importante en algún discurso es por que el tema los adorna muy bien, nada más. Nadie deja a un lado, sobre todo si es usado como una táctica que evade problemas de hoy día, hablar de las responsabilidades y de la calidad de vida de las futuras generaciones. Nadie sabe tampoco por qué los que así hablan se arrojan la voz de los que aún no nacen.

Más aún, para la gran mayoría de los gobiernos la temática ambiental es un freno, o al menos una molestia, para el crecimiento económico. Y no podía ser de otra manera dado que para estructurar los planteamientos estratégicos y programáticos de un gobierno, si la temática ambiental está al margen de sus fundamentos ideológicos, la incorporación de ésta sólo podría ser resuelta sobre la base de la percepción del estado de ese tema en la conciencia colectiva.

Y en los países de la región la conciencia ambiental está muy lejos de erigirse como un factor de fuerza política de cierto grado de importancia. Desafortunadamente este importante tema no ha sido preocupación prioritaria de cientistas políticos y sociólogos. Se podría afirmar que, en un porcentaje significativo de la población de cada país la conciencia colectiva es totalmente difusa con relación al tema. Esta conciencia difusa o dispersa corresponde a un tipo que conciencia que se refiere no sólo a las formas vivenciales de la conciencia individual, sino a determinadas formas de conciencia colectiva relacionadas con problemas concretos, que aún siendo ambientales, no son considerados como tales. Ello evidentemente influye en la dispersión de rodos estos problemas sin que constituyan una demanda ambiental integrada.

Aunque esta conciencia dispersa está presente en los países de la región, es importante destacar que ella convive con otras formas de conciencias que han ido surgiendo en la medida que evoluciona el tema. No obstante estar presente desde hace mucho tiempo atrás, sólo en las últimas tres o cuatro décadas se ha manifestado incipientemente un tipo de conciencia denominada crítica. Es de origen intelectual, y por ende, apunta a la teorización de los procesos ambientales que viven los países de la región.

Ahora bien, es necesario aclarar ciertas confusiones en torno a este tipo de conciencia. En primer lugar, se tiende a confundir la discusión científica y técnica sobre el estado del medio ambiente con la conciencia crítica. En realidad este autor entiende por conciencia crítica el cuestionamiento, basado en argumentos ideológicos y científicos, de la modalidad de desarrollo prevaleciente que margina la dimensión ambiental.

La conciencia crítica se origina normalmente en grupos intelectuales relacionados con estudios de la apropiación de la naturaleza y de las relaciones técnicas y sociales puestas en práctica y de sus impactos en el mundo físico. Estos grupos deben realizar esfuerzos epistemológicos que configuren enfoques interdisciplinarios en la temática ambiental, para integrar en sus análisis los enfoques provenientes de las ciencias sociales, políticas antropológica y naturales junto con ingenierías.

Por otra parte, los aportes de científicos provenientes de las ciencias naturales influyen en la formación sólo de una conciencia crítica predominantemente físico-ecológica. Son sus dimensiones científicas las que sirven para mostrar el estado de los bienes de la naturaleza y del comportamiento sistémico de ellos. Y esta situación lleva a tropiezos muy serios para incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo, pues las limitaciones expuestas por formación, en el sentido de no privilegia el estudio del comportamiento de la sociedad, tiende, en consecuencia, a dejar en la sombras las causas éticas, filosóficas y políticas de la situación ambiental, reduciéndola sólo a explicaciones físico-ecológicas. Por lo general hay una tendencia a centrar en este tipo de personas la responsabilidad de abordar los problemas ambientales, o sea de interpretar los conflictos y armonías de la sociedad y su entorno. Algunos de los científicos que incorporan consideraciones sociales, pierden peso entre sus pares debido a que incursionan en temas menos precisos, o, para sus críticos, “menos científicos”. La desagregación reduccionistas de las ciencias ha sido un real freno para abordar con profundidad la temática ambiental y avanzar en la expansión de la conciencia crítica.

Por estas razones es que la real y holística conciencia crítica sólo ha sido alcanzada por muy limitados grupos de las sociedades latinoamericanas. Prevalecen por lo general grupos y personas que poseen una conciencia crítica sólo en función de la expresión físico-ecológica, que como se expondrá a continuación, puede fácilmente derivar a una conciencia tecnocrática.

La rápida irrupción de la temática ambiental en América Latina ha hecho que se salten etapas en la evolución de los tipos de conciencia. No cabe la menor duda que la predominancia de los enfoques físico-ecológicos ha hecho derivar a la formación de la conciencia tecnocrática, que tiende a predominar en América Latina.

Es obvio que la conciencia crítica tiende a relevar el problema del poder político. Y es este mismo poder político que al verse amenazado mueve sus fuerzas para apropiarse del discurso ambiental subyugándolo. Y para ello utiliza al Estado, no sólo en su manejo del discurso político, sino en función de la creación de los instrumentos de control, derivando las inquietudes ambientales hacia la intronización de una generalizada conciencia tecnocrática.

Ningún país de América Latina ha hecho un cambio profundo de sus modalidades de desarrollo que signifique un cambio radical con relación a la sustentabilidad ambiental. Al contrario, tal como se planteó anteriormente, el tema ambiental molesta y es un personaje no convidado al festín del crecimiento económico, que hay que tolerarlo por haberse colado al salón de festejos a través de una ventana. En este contexto, las estrategias y políticas delineadas y puestas en prácticas por los gobiernos deberían ser coherentes y “someter y manipular” el problema ambiental, lo que incidiría en ubicar a este posicionamiento muy lejos de los planteamientos de quienes sustentan posturas derivadas de una conciencia crítica real.

Y así sucede, cual más o cual menos, no como resultado de la aplicación de estrategias y políticas explícitamente elucubradas, sino como resultado de otras estrategias y políticas no ambientales dispersas en distintos ámbitos del Estado, y derivadas del juego de

fuerzas políticas, donde el medio ambiente tiene una muy secundaria prioridad. Y en este juego de fuerzas priman las presiones que, por una parte, hace el sector productivo para evitar las restricciones ambientales y aceptar sólo la implementación de medidas ambientales que tengan rédito económico, y, por otra parte, y generalmente en concomitancia con los primeros, los gobiernos, que tratan de ejercer el control burocrático a través de la aplicación de las leyes y el manejo institucional público.

¿Cómo el sistema va cooptando la dimensión ambiental? ¿Cuáles son las armas que se usan? ¿Porqué las ONG ambientalistas no tienen el peso que tiempo atrás se pensaba que iban a poseer? La respuesta, aunque tiene matices diferentes de país a país, puede generalizarse para toda la región en función de las características estructurales y políticas de la modalidad de desarrollo prevaleciente de los últimos dos decenios.

Al no configurarse una conciencia crítica sólida e influyente, y sólo considerar la temática ambiental en forma de conciencia difusa, tal como se planteó anteriormente, el tema ambiental no se ha convertido en un sujeto político por excelencia. Ello aleja la posibilidad de una posición ciudadana activa y homogénea en la demanda ambiental.

Las fuerzas políticas interesadas en evitar al máximo una demanda ambiental usan el gobierno de turno para frenar el crecimiento de esta demanda, o, si políticamente éste no es afín, lo chantajejan amenazando frenar las inversiones. Por lo general, los gobiernos de la región con poca o nula sensibilidad ambiental, estructuran contubernios que dan como resultado el manipuleo y la reducción de la temática ambiental.

Para lograrlo se ha potenciado una herramienta que ha tomado mucha fuerza en los últimos años, que es la utilización del aparato tecnoburocrático cimentado en el proceso de creación de conciencia tecnocrática. Y ello no ha sido difícil ya que los principales grupos críticos a la situación ambiental de los países han sido los que poseían una conciencia crítica predominantemente físico-ecológica. De ésta a la conciencia tecnocrática hay sólo un paso.

En este contexto el discurso se ha hecho cada vez más tecnificado, complejo y difícil de digerir, lo que lo ha hecho distanciarse notoriamente de la población. Ésta es sólo sensible a problemas que le atañen directamente en su calidad de vida, pero no lo es cuando la tecnocracia le sumerge en densas discusiones científicas y técnicas sobre indicadores cuantitativos de la situación ambiental. Visto de otra manera, la población es sensible si, por ejemplo la contaminación del aire le produce asma, pero poco le importa una discusión sobre la conveniencia de utilizar las mediciones del PM 10 o el PM 2,5.

Y para allá ha ido el manipuleo del tema ambiental. La tecnoburocracia, comandada generalmente desde el Estado, en concordancia con sectores empresariales y con especialistas en evaluaciones y certificaciones ambientales, asume el problema ambiental, poniéndoles las riendas, pero también compartiendo con la población en la medida que ésta demanda algún grado de participación. Pero esta participación se hace controladamente, en temas poco conflictivos y donde se visualice un grado mayor de sensibilidad ambiental ciudadana.

En este contexto, las ONG se debaten en indefiniciones casi sin salida que les hacen perder presencia. Por una parte, si se involucran plenamente con los clamores populares, si constituyen una fuerza de opinión pública, se tienen que conformar con ser una ONG dentro del universo de organizaciones sociales, sin peso ambiental en el mundo de las decisiones. Por otra parte, si se definen incorporando facetas técnicas y científicas y se “convierten” en organismos que manejen el lenguaje acorde con esta posición, se separan de la opinión ciudadana, haciéndose generalmente parte del mundo “especializado”, pero con el lastre de origen que no les permite tener el reconocimiento pleno de sus nuevos conocimientos.

La masificación de las ONG ambientalistas, que se preveía hace un cuarto de siglo, no se ha producido; al contrario, en muchos países de la región se han

reducido cuantitativamente tanto en organizaciones como en adherentes. Es posible que se exceptúen algunas ligadas a movimientos internacionales que han crecido como producto del impacto de la penetración de órganos de difusión masiva como la televisión, que ha podido sensibilizar a la población, generalmente joven, de la problemática ambiental ligada a la defensa de la naturaleza salvaje.

Por estas razones es que el punto de inflexión que enfrentan las ONG actuales es demasiado importante para el futuro ambiental. Deben contribuir a pasar de una conciencia difusa a una demanda ambiental basada en una conciencia realmente crítica, sin caer en la tecnocratización, pero dominando las ciencias y las técnicas involucradas.

La baja presencia de una conciencia crítica ambiental en la sociedad ha repercutido para que el medio ambiente no emerja con fuerza política ni se constituya en un sujeto político de importancia. Ello ha incidido en que las fuerzas políticas predominantes, cual más cual menos, hayan elaborado leyes, que, aunque constituyen avances, están bastante lejos de constituir en elementos tácticos para el progreso ambiental.

Todos los países de América Latina han innovado con relación a la legislación ambiental, pero siempre aplicando ciertos principios que permitiesen a los estratos del poder económico y político no innovar sustantivamente como para desestabilizarlos. No cabe la menor duda que el principio de la gradualidad fue hábilmente utilizado para estos fines. Se unieron a éste las complejizaciones derivadas de las cuantificaciones tecnoburocráticas para dar como resultado legislaciones permisivas, laxas y poco eficaces, pero hábilmente articuladas a los modelos de crecimiento económico.

Hubo distintas materializaciones de la nueva legislación ambiental, variando desde países con códigos sobre medio ambiente y recursos naturales, hasta instrumentos jurídicos dispersos en las legislaciones

nacionales. Prácticamente todos los países de la región introdujeron legislaciones para la creación de sistemas de evaluación de impacto ambiental, amén de asentar las bases para la aplicación de normativas ambientales. Lo más interesante de este análisis es destacar que, casi al margen de todas esas innovaciones y progresos, las tasas de deterioro del medio ambiente son similares en todos los países, lo que demuestra que las condicionantes políticas y socio económicas son las que definen la situación ambiental.

Coherente con la situación jurídica se crearon y recrearon estructuras institucionales públicas y sistemas institucionales ambientales acordes con la necesidad de manejar el tema en la forma antes planteada. En la década de los setenta y de los ochenta se crearon variados sistemas e instituciones ambientales expresadas en ministerios y en comisiones.

La creación de ministerios obedeció a la necesidad de jerarquizar el tema para darle un estatus que lo ponga al mismo nivel de otras temáticas que tenían respaldo ministeriales. Las veces que estos ministerios se expresaron contestatariamente, fueron rápidamente acallados y reducidos. La experiencia de la región ha sido clara: ante problemas derivados de la superposición de competencias entre un ministerio del medio ambiente y otro, casi siempre se dirimió el conflicto en contra del medio ambiente. Fue evidente la pobreza de los ministerios ambientales con financiamientos precarios y con dotación muy limitada de recursos humanos. En todo caso, si alguien pensó que estos ministerios iban a ser la simiente del progreso en la sustentabilidad ambiental del desarrollo de los países, se equivocó rotundamente. Casi siempre los directivos y cuerpos técnicos se limitaron a hacer lo que les permitían en la estrechez financiera y sobre todo, la voluntad política de los gobernantes.

Más patética fue la situación creada con las comisiones de medio ambiente. En general el argumento para crear la comisión se basó en el hecho de que el medio ambiente es una dimensión transversal que corta to-

dos los sectores de la economía. Pero una comisión jerárquicamente menor que un ministerio no tiene la capacidad de convocatoria ni la autoridad para coordinar ministerios. Y así sucedió en la región. Por ello, las comisiones se constituyeron en entes especializados en temas específicos como evaluaciones de impacto ambiental, programas especializados como combate a la desertificación, manejo técnico de convenios internacionales etc.

La tendencia del poder político en los últimos años, siguiendo la moda imperante, ha sido especializar las instancias institucionales públicas de tal modo de separarlos de los movimientos ciudadanos, para que no puedan cumplir ningún rol contestatario y de denuncia. Aún el día de hoy las organizaciones no gubernamentales reclaman este rol de la institucionalidad pública, sin entender que nunca se les permitirá ejercerlo.

Por estas razones que para avanzar en el tema será necesario enriquecer la conciencia crítica de la población para convertir el tema ambiental en un sujeto político que se incorpore en forma importante en los planes de gobierno. Avanzar significará ayudar a que las fuerzas sociales tengan expresión ambiental y, en consecuencia, formar nuevas instancias legales como juzgados ambientales ciudadanos, fiscalías, formas participativas etc.

Para avanzar habrá que innovar la educación ambiental mejorándola en todos los niveles y en sus expresiones formales e informales. Es evidente que el mejoramiento de la educación deberá ir unida a la cuestión de los niveles y tipos de conciencia, para llegar definitivamente a expresiones políticas coherentes con los nuevos niveles y tipos alcanzados.

Los organismos internacionales, además de contribuir a enriquecer el conocimiento del patrimonio natural, de enfrentar problemas ambientales que amenazan el futuro de la humanidad, tienen el desafío de hacer crecer la conciencia crítica de las sociedades

latinoamericanas, de hacer resaltar las contradicciones.