
La política ambiental en América Latina después de la Cumbre de Río

Carlos Ballesteros*

Históricamente la mala conciencia social sobre todo lo que representa injusticia y odio contra la vida ha tenido como solución eficaz al olvido. Nuestro fin de milenio parece concentrar en la cuestión ambiental los deseos de expiación de las culpas; si en verdad es así, estamos ante un gran riesgo.

El carácter simbólico que ha adquirido la ecología en los últimos años encierra connotaciones cercanas al espanto ciego. La fascinación ante los efectos destructivos del progreso se convierte en precisiones científicas, en diagnósticos inclementes sobre la muerte de la naturaleza que alimentan una subterránea sensación de impotencia. Los medios masivos han sido la vía de esta nueva experiencia colectiva del mundo como amenaza.

Olvido y engeguencimiento pueden ser los resultados de la reiteración estéril, pero también existe la posibilidad de conservar la lucidez, pese al agobiante manejo informativo y a la hipocresía política. En todo caso, lo peculiar de la cuestión ecológica es su tácita valoración de la modernidad como un proyecto que debe ser reorientado, y su capacidad de impregnación cultural ya que no es posible sustraernos a los imperativos de esa reconducción.

Por otra parte, la alteración crítica del medio ambiente ha entrado en el orden de legitimación de los Estados. Por tanto, se trata de un asunto de negociación y de distribución del poder. Los temas ecológicos globales son hoy el terreno del enfrentamiento de intereses, a la

vez que una nueva oportunidad para replantear viejas demandas por parte de los marginados de una economía mundial sustentada en la desigualdad.

La Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo cuyos resultados apenas comenzamos a conocer, ha hecho explícita la dificultad para alcanzar soluciones políticas en aspectos que deberían integrar consensos incuestionables. La división y el enfrentamiento de posiciones no sorprende en la medida en que repite una estructura anclada en una larga historia de violencia y expoliación. Lo que en todo caso llama la atención es la ligereza con que puede desviarse un objetivo de tanta importancia como la corrección de los procesos que están a la raíz de la, al parecer, incontenible degradación ecológica.

Para América Latina y el Caribe la Conferencia de Río fue una gran síntesis de lo que significa hoy el desarrollo y sus interacciones a escala global. En ella pudo advertirse cuál es el alcance real del interés de los países industrializados por apoyar a las economías más atrasadas en la resolución de sus problemas. Pero esta conferencia fue también un espacio de reconocimiento regional y de diferenciación de perspectivas, por ello el traer a reflexión las conclusiones de este importante encuentro puede ofrecer nuevas orientaciones para el futuro próximo.

En principio, el balance inicial de la Conferencia de Río debe dejar un amplio espacio a las apreciaciones sobre la vaguedad como forma del discurso político. En conjunto, los principales acuerdos emanados de las discusiones entre los países del sur y del norte no son sino una serie de enunciados de buenas intenciones que

* Profesor del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

eluden el compromiso cabal de los países que más influyen en la alteración del medio ambiente.

Tanto la Convención sobre Cambios Climáticos, como el Acuerdo sobre Biodiversidad y la Agenda 21 carecen de sustento eficaz debido a las reticencias del Grupo de los 7 para aceptar las propuestas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de financiamiento y transferencia de recursos a los países del sur. En este sentido, si los resultados de la Cumbre de la Tierra se consideran desde la perspectiva de la atribución de fondos a los programas ambientales y desarrollo, la conclusión no puede sino dar pie al escepticismo.

En segundo lugar, la Conferencia de Río optó por un acercamiento de posiciones que dejó abierto un amplio margen de discrecionalidad a los países económicamente más fuertes. El texto final de la Agenda 21 sobre el porcentaje del producto interno bruto que deberían destinar las naciones del primer mundo como ayuda al desarrollo (0.7) es completamente retórico debido a que no obliga a ninguna medida concreta ni marca un calendario para su aplicación. En consecuencia, la cuestión central del mejoramiento de las condiciones de vida en los países del sur, como condición de posibilidad para evitar el incremento de los daños al medio ambiente, quedó reducida a un acto de voluntad por parte de quienes detentan la mayoría de los capitales y de los recursos técnicos.

Además de estas limitaciones, los acuerdos de Río no ofrecieron un verdadero marco a la unificación de criterios. Las diferencias no se dieron sólo entre el norte y el sur, también al interior de ambos bloques se desplegaron múltiples puntos de vista, de acuerdo con los objetivos políticos de los países y de los grupos regionales.

Las economías dominantes actuaron de manera coordinada y lograron influir notablemente en los resultados de la Conferencia. No obstante, se hizo evidente una división entre quienes sostuvieron posiciones avanzadas, fundamentalmente Francia y Japón, y posiciones inerciales como la de Estados Unidos.

Por su parte, el sur se fragmentó en propuestas de mayor y menor radicalidad, ante todo centradas en el tema de los fondos para el desarrollo y las formas de solucionar el atraso. Así, los países africanos insistieron principalmente en la eliminación de los programas de ajustes como premisa para un cambio constructivo, en tanto que América Latina y el Caribe dieron mayor relevancia al aligeramiento del peso de la deuda externa y el acceso a los mercados internacionales. El papel de los países productores de petróleo vinculados a la OPEP

puede también destacarse por su crítica a la introducción de un impuesto al consumo energético como el propuesto por la Comunidad Económica Europea.

La diferente disposición de los países y de los grupos regionales, para consolidar medios de acción común, actuó como freno a la consolidación de acuerdos que eran producto de un largo proceso de negociaciones. La Conferencia de Río fue por tanto un acercamiento mínimo a conceptos de recuperación ecológica que si bien hacen avanzar al discurso político dejan ver un escaso interés real por soluciones globales.

Pese a todo, en la Cumbre de la Tierra se obtuvieron algunos logros de gran valor. En principio, un conjunto de orientaciones más amplio y consistente que el generado por la Conferencia de Estocolmo. En segundo término la definición precisa de una agenda de acción internacional: cambio climático, preservación de la biodiversidad, preservación de los bosques y desarrollo sustentable como categoría central. También debe añadirse la creación de una nueva instancia de la ONU para supervisar los nuevos acuerdos ambientales y el mantenimiento de la autodeterminación de las políticas ecológicas de los países del sur, quienes a la vez evitaron la condicionalidad en el otorgamiento de recursos por parte del Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF).

El debate, los principios y los acuerdos que se derivaron de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo enriquecen sin duda el arsenal de instrumentos para reconducir las formas de relación del hombre con la naturaleza. Sin embargo, no estableció una nueva pauta en el terreno práctico. Las soluciones siguen dependiendo de la voluntad política nacional, no se consideran estrategias regionales precisas y, sobre todo, queda en pie la problemática articulación entre los países desarrollados y los subdesarrollados como un ámbito de confrontación de intereses que define negativamente toda iniciativa ecológica global. La ausencia de coordinación entre los objetivos del sur y el norte es quizá la mayor limitante a la construcción de una política con respuestas sustanciales a los graves problemas del medio ambiente mundial.

Frente a estos hechos, la perspectiva de América Latina y el Caribe, en lo referente a desarrollo y utilización racional de los recursos, es evitar el agravamiento de las condiciones ambientales en un contexto que no parece favorecer la consecución de los ambiciosos objetivos de la Conferencia de Río. El escaso apoyo externo y las dificultades para el logro de una cooperación a gran escala no deben, sin embargo, inhibir los propósitos de

modificar sustancialmente los esquemas de crecimiento poblacional y económico.

La etapa posterior a la Conferencia de Río es de una importancia trascendental. El amplio diálogo sobre el porvenir ecológico del planeta ha servido ante todo para reconfirmar que el imperativo de la preservación del medio ambiente no puede ser pospuesto, sobre todo en los países en que la pobreza tendería a agudizarse como efecto del deterioro ambiental.

El eje de un cambio de comportamiento socioeconómico hacia el medio ambiente, podría quizá encontrarse en el espectro de acciones conducentes a un desarrollo sustentable. Este concepto ha sido plenamente aceptado como base de acción desde que el Informe Brundtland¹ logró sistematizarlo y llevarlo a la definición de consecuencias políticas. De hecho, ha sido la base de todas las recientes iniciativas en pro del medio ambiente, incluida la Cumbre de Río, por lo cual tendría que ser preservado de la erosión retórica a la que lo somete el discurso oficial.

En contraste con la tradicional política para el desarrollo preconizada por los países industriales, basada en proyectos de cooperación para acortar la distancia entre el sur y el norte, el Informe Brundtland demanda un nuevo estilo de desarrollo que incluya una reorientación económica en las naciones avanzadas y el reordenamiento de las relaciones norte-sur en su conjunto.

Como fundamento de esta propuesta se encuentra la constatación empírica de que por razones ecológicas el llamado Tercer Mundo no podrá nunca equipararse al Primero, y que éste tampoco podrá seguir siendo el mismo. La posibilidad de una alteración irreversible del ecosistema global, que hiciera imposible la vida, es un factor determinante para reconsiderar a fondo la cuestión del desarrollo y plantear alternativas urgentes.

Para América Latina y el Caribe, así como para el resto de los países subdesarrollados, la importancia del Informe Brundtland y de sus propuestas reside en su clara determinación, de que el equilibrio ecológico está amenazado a la vez por la pobreza y por la riqueza. Asimismo, su demostración de que la causa del deterioro ambiental ha sido un modelo de crecimiento industrial, que ha producido la miseria de vastos sectores de la población del planeta, aporta un valioso elemento para la toma de posiciones políticas. La opción que se prefigura como viable es una estrategia encaminada a satis-

facer las necesidades básicas de las sociedades más pobres cuyo correlato indispensable es la definición de una cota máxima para el desarrollo de las ricas sociedades industriales.

Las convincentes razones expuestas para fundamentar esta estrategia no bastan sin embargo en el momento de enfrentarnos con las consecuencias prácticas de su aplicación. Las críticas al enfoque del desarrollo sustentable reconocen vacíos conceptuales sobre todo en lo que se refiere a la integración pasiva o activa de los países atrasados en el mercado mundial.² Este punto es central porque en él se definen las posibilidades de llevar a cabo un programa realista de superación de la pobreza y mantenimiento del equilibrio ecológico.

El logro del desarrollo sustentable no puede derivarse ni de la marginación de las naciones pobres de la economía mundial, ni de un modelo exportador de materias primas como el que impulsan el Banco Mundial y el FMI. A la luz de la experiencia de la política de sustitución de importaciones, a América Latina no le es posible comprometer su futuro en seguir los pasos de los países industriales. Tampoco puede continuar aceptando pasivamente el agotamiento de sus reservas biológicas y el empobrecimiento de su población bajo el esquema de exportación de recursos que ha distorsionado por completo a la economía de la región.³

Sólo una integración activa y sostenida en el mercado mundial sobre la base de exportaciones con alto valor agregado crearía las condiciones para resolver, a la par, los requerimientos de la atención a la pobreza y del mejoramiento ecológico. Sin un crecimiento productivo de nuevo tipo, resulta impensable el acceso a tecnologías no contaminantes y de bajo consumo energético que harían factible un desarrollo con impactos ecológicos menores y mayores niveles de calidad de la vida.

Si esta premisa es cierta, debe entonces evitarse a toda costa la transformación del imperativo ecológico en una sobrevaloración politizada de la economía de subsistencia. Con ello se acentuaría la desvinculación de los países subdesarrollados al mercado mundial y se dejarían en pie las causas de un consumo intensivo de recursos naturales como única salida a la marginación creciente.

Para cumplir con los propósitos del desarrollo

² Leopoldo Mármora, "La ecología en las relaciones norte-sur: el debate sobre el desarrollo sustentable", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 3, México, marzo de 1992, p. 211.

³ Daniel Faber, "The ecological crisis of Latin America, a theoretical introduction", en *Latin American Perspectives*, 72, vol. 19, núm. 1, winter 1992, p. 9.

¹ "Comisión mundial del medio ambiente y el desarrollo", *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza editorial, 1987.

sustentable es necesario advertir que tanto la ecología como la economía comparten un mismo referente global. En este sentido, las oportunidades de salvar los escollos que representan la profundización de la pobreza y el deterioro del medio ambiente están en función de la capacidad para influir en las variables que condicionan ambos procesos. La integración activa de los países de América Latina y el Caribe al mercado mundial podría mejorar sus condiciones de negociación, a la vez que ampliar sus posibilidades de cubrir sus siempre postergadas demandas sociales.

No obstante, esta integración enfrenta marcadas resistencias del propio sistema económico internacional y estrategias defectuosas de optimización de los potenciales endógenos de la región. Las tendencias dominantes en el mercado mundial son la mayor articulación de las grandes economías de mercado en una lógica posindustrial y la prescindencia progresiva de los productores de bienes primarios. Esta situación ha generado una competencia entre países pobres por espacios de participación en los beneficios de la economía global y por ende una verdadera pugna por adecuar sus economías a las nuevas exigencias. En estas condiciones la conciliación entre economía y ecología no puede llegar a ser sino un elemento discursivo de segundo orden.

Tomando estos factores en cuenta, la etapa posterior a la Cumbre de Río tiene un significado particularmente importante para los países de América Latina y el Caribe. La debilidad de los acuerdos y compromisos refuerza la necesidad de actuar en favor del desarrollo sustentable en múltiples dimensiones. Ante todo, participar en la supervisión de los convenios sobre seguridad ambiental global, pero también actuar de manera consistente para el logro de una integración activa en el mercado mundial con atención a los problemas ecológicos. Por supuesto que la consecución de ambos objetivos está en función de una plena legitimidad de propósitos. No es posible exigir el cumplimiento de obligaciones colectivas ni

condiciones de igualdad en el comercio internacional mediante argumentos ambientales si se mantiene la distancia entre el discurso y la práctica.

La agenda en materia de desarrollo y medio ambiente para América Latina y el Caribe es infinita en detalles,⁴ pero está centrada en la superación de la pobreza como causa y efecto de la degradación ecológica y en el logro de una mejor calidad de vida. De esta forma puede decirse que el consenso universal sobre los límites del crecimiento, representa para nuestra región una invaluable oportunidad de reconsiderar la implantación y las expectativas de la modernidad que queremos.

Debe, sin embargo, reconocerse que las sociedades complejas no cuentan con un subsistema social para percibir y ordenar las interdependencias ecológicas,⁵ sería, por tanto, ilusorio esperar demasiado de la política, aunque no tengamos otra forma de influir en el destino del mundo. Advertir este hecho impide caer en un nihilismo pernicioso y hace notar que existen otros mecanismos de autorregulación que no deben obviarse, sino reconducirse para limitar al mínimo sus efectos destructores. En este sentido resulta estéril querer plantear soluciones absolutas desde el Estado, pero también puede apreciarse que la claudicación ante la economía lleva más pronto que tarde a la liquidación de todo el potencial natural y humano.

En América Latina se hace cada vez más patente que el tiempo para solucionar los problemas ambientales y su interacción con el desarrollo es sumamente limitado. En pocos años deberán de construirse alternativas que ni siquiera han sido imaginadas y por ello es quizá éste el periodo definitivo de todo futuro posible. En esta circunstancia el mayor riesgo es continuar conduciendo a la ecología al espacio estéril de los lugares comunes. Creo, en consecuencia, que un primer esfuerzo para romper su encierro simbólico debe ser impedir que un discurso impecable y avasallador niegue a la verdadera reflexión.

⁴ Cfr. "Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe", *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

⁵ Niklas Luhmann, *El sistema social*, México, Universidad Iberoamericana, 1991.