

## Capítulo 4

# Antecedentes históricos

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), realizadas en 1972 y 1992, respectivamente, son dos hitos de la historia de la segunda mitad del siglo XX, que tomamos como puntos de referencia para la exposición de los antecedentes históricos de la gestión ambiental en la última década. Es una aproximación que podría parecer un tanto convencional, pero existen suficientes pruebas para demostrar que estos dos eventos desencadenaron procesos catalíticos de un alto valor, así se señale hoy que éstos han estado lejos de tener la adecuada dirección y suficiente fuerza para detener y revertir el deterioro ambiental. Las dos conferencias contribuyeron a incrementar la conciencia ambiental y a formar nuevas visiones sobre el manejo del medio ambiente, dieron lugar a convenios multilaterales y acuerdos no jurídicamente vinculantes, y detonaron una sustantiva respuesta de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado que se ha traducido en avances concretos de la gestión ambiental en los países de América Latina y el Caribe. A su vez, la CNUMAD adoptó el desarrollo sostenible como la meta hacia la cual se deben dirigir todas las naciones de la tierra, un concepto que aborda el tema del desarrollo a partir de una visión integradora de las dimensiones económica, social y ambiental.

La gestión ambiental que hoy conocemos se ha construido mediante la interacción de un complejo conjunto de factores económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales que se remontan al momento mismo del poblamiento del territorio. En las primeras secciones de este capítulo se hará mención a algunos de estos factores y, en particular, se hará énfasis en las visiones acerca de la relación entre la sociedad y el medio ambiente, que han informado las principales aproximaciones adoptadas por la gestión ambiental. El capítulo termina con una reflexión sobre las principales tendencias y retos que enfrentan los países de la región en el camino hacia el desarrollo sostenible.

### **El génesis de la gestión ambiental**

En el período de la Conquista se inició la introducción de diferentes formas de explotación de los bosques, los suelos y el agua, que guardan poco o ningún miramiento por su buen uso y conservación. En los primeros años, la relación de los conquistadores con el territorio estuvo marcada por el imperativo de extraer la máxima cantidad de oro y plata para la Corona. La agricultura en su primera fase se orientó a atender esta actividad, y gradualmente se fueron incorporando nuevas actividades agrícolas y ganaderas, como se ha señalado: "Independientemente de las explotaciones mineras, poco a poco, por medio de las encomiendas, las mercedes, las sesiones, las comunidades subsesoriales etc., el territorio se organizó con predominio de las haciendas coloniales tradicionales, sistemas latifundio-minifundio, enclaves agrícolas, etc. Los sistemas de explotación de la actividad agrícola y el convencimiento de contar con suelos ilimitados fueron factores que influyeron en el establecimiento de métodos culturales reñidos con la conservación del suelo" (Gligo, 1992).

La idea de la infinitud de los recursos naturales y de la posibilidad de explotarlos sin entrar a considerar los impactos de la aplicación de las tecnologías europeas para hacerlo, ha dejado hondas huellas en el manejo ambiental de la región a través de su historia. A ello se añade la grave consecuencia de la desarticulación de muchas de las culturas precolombinas que trajo la Conquista. Es la dramática historia de sumisión de los pueblos indígenas de la región, que se prolongó durante el período de la Colonia y que se simboliza con los casos de los imperios Azteca e Inca. Allí donde los pueblos indígenas presentaron menor resistencia a los propósitos de la Conquista, se fueron construyendo formas culturales mixtas. Pero ese proceso enfrentó numerosos conflictos con aquellos pueblos que intentaban conservar sus tradiciones ancestrales de manejo de los ecosistemas naturales frente a la febril actividad de los conquistadores movida por la idea de la expoliación de los nuevos territorios. Después de la emancipación de las coronas españolas y portuguesa, las repúblicas independientes continuaron propiciando la ruptura de las culturas tradicionales de origen precolombino un proceso que no ha cesado en muchos territorios de la región.

#### *La visión minera de los recursos naturales renovables*

Desde la época misma de la conquista se fue asentando una aproximación del aprovechamiento de los bosques, los suelos y el agua, que se asemeja a la empleada en el campo de la minería tradicional —o la explotación de tierra arrasada—, razón por la cual se denomina aquí *visión minera de los recursos naturales renovables*. Es una visión que fue reforzada por la idea existente entre los pueblos conquistadores, del imperativo de controlar la naturaleza por parte del hombre, y para su beneficio, en contraste con la visión de los nativos que encontraban un continuo entre la naturaleza, la vida espiritual y el mundo humano. La idea del control de la naturaleza por el hombre se fue consolidando a través de los siglos, en particular con la Ilustración, la Revolución Industrial y los avances científicos modernos. No es el hombre como parte de la naturaleza sino el hombre que puede y debe dominarla, una concepción subyacente en muchas intervenciones en el medio natural, que las ciencias biológicas contemporáneas juzgan como una de las causas del deterioro y la destrucción del medio ambiente (Bury, 1971).

Una vez que la casi totalidad de los países de la región se independizaron de los imperios coloniales, esta visión tomaría más fuerza a lo largo de los siglos XIX y XX. Así lo han atestiguado las prácticas agropecuarias basadas en la importación de tecnologías, originalmente desarrolladas para enfrentar las condiciones naturales de las zonas templadas de los países de Europa Occidental y Norteamérica. Y así lo han atestiguado las modalidades depredadoras que han acompañado la apertura de la selva húmeda tropical, la cual tomó un gran impulso en la segunda mitad del siglo XX.

Las visiones occidentales sobre el papel del Estado y los particulares en el manejo de los recursos naturales se instauraron muy tempranamente en la región. Por ejemplo, en la América española se encuentran antecedentes en el período de la Colonia, cuando se aplicaron los preceptos de Alfonso X, el Sabio, las Doce Partidas y las Leyes de Indias —a partir de las cuales se expidieron las llamadas “Mercedes Reales de Aguas”—, que otorgaban el uso de las mismas (Gutiérrez, 1996).

Poco después de la Independencia, se expidieron nuevas legislaciones, como fueron, por ejemplo, las ordenadas por el Libertador Simón Bolívar para Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Entre ellas se mencionan el decreto relacionado

con “Medidas de Conservación y Buen Uso de las Aguas” dictado en Chuquisaca, Bolivia, el 19 de diciembre de 1825, y el decreto de bosques referido a las “Medidas de Protección y Mejor Aprovechamiento de la Riqueza Forestal de la Nación”, expedido en Guayaquil, Ecuador, el 31 de julio de 1829 (Ruiz, 1994).

#### *El aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables*

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, aparecieron nuevas legislaciones sobre la explotación y uso de los recursos naturales renovables así como agencias públicas especializadas en su administración. Las últimas con frecuencia se conformaron como divisiones o entes adscritos a un ministerio, muchas veces a los de agricultura y obras públicas. En los años treinta y cuarenta del siglo pasado se aprobaron legislaciones sobre los bosques, los suelos, las aguas, y la fauna —en particular los recursos pesqueros—, que denotan un impulso a la regulación. En la lenta construcción de esas primeras legislaciones y organizaciones que se registra en algunos países, durante la primera mitad del siglo, así como en las visiones que se van introduciendo sobre el manejo de los recursos naturales, se encuentran los antecedentes mediatos de la gestión ambiental moderna (Castro, 1994; Alvarenga y Lago, 2000; de Alba, 2000; Espino, 2000; Espinoza, 2000; Gabaldón, 2000; Rodríguez-B., 2000a; Smith, 2000).

Comienza a surgir gradualmente la *visión del aprovechamiento racional de los recursos naturales*, que tiene como objetivo protegerlos con el fin de asegurar su renovación y su nueva explotación. Por ello se introduce el concepto “recurso renovable”, un término que toma auge después de la Segunda Guerra Mundial. Se trata de aprovechar racionalmente los recursos naturales renovables, más como un medio para asegurar un flujo continuo de los productos de la naturaleza que para asegurar la conservación de los ecosistemas. La idea de la conservación es, en este contexto, un instrumento para la producción y no un fin en sí mismo, como va a aparecer posteriormente con el conservacionismo. Esta visión toma un impulso gradual en América Latina y el Caribe entre los años cincuenta y setenta: en la pesca se establece el sistema de cuotas para conservar poblaciones que aseguren nuevas cosechas; en la explotación de bosques naturales se introducen las tecnologías que permitan la renovación del bosque y una producción constante en calidad y volumen; en las aguas no sólo se introducen sistemas de administración que garanticen una repartición equitativa del recurso frente a diferentes demandas (para el consumo humano, los usos domésticos, la industria, la agricultura, la ganadería, etc.) sino que se introduce la noción de proyectos para su uso multipropósito. Era una visión que había surgido años atrás en los países industrializados, especialmente en los Estados Unidos y Europa y en nombre de la cual actuaban los contingentes de ingenieros forestales, los expertos en aprovechamiento pesquero y los ingenieros especializados en la construcción de presas de agua con múltiples fines (Hays, 1998). Todos ello dejarían sentir su influencia en la América Latina y el Caribe.

#### *El conservacionismo*

Al mismo tiempo, la *visión conservacionista* se abre paso en la región. Es una perspectiva que considera la protección de ciertos recursos como una prioridad y no como un hecho subsidiario a su uso, hasta el punto que en algunos casos puede llevar a excluir la posibilidad de su aprovechamiento. La visión conservacionista se manifiesta en la creación de los primeros parques naturales en distintos países, como en Argentina, México y Venezuela. Encuentra quizá una de sus mayores ma-

nifestaciones en la Convención del Hemisferio Occidental para la Protección de la Naturaleza y la Vida Silvestre, que fue negociada bajo los auspicios de la Unión Panamericana y ha sido señalada por muchos como “un acuerdo visionario” (Sands, 1994).

### **La Convención del Hemisferio Occidental**

La Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la Preservación de la Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental fue adoptada en Washington, D.C., en 1940. Tiene como objetivos “preservar de la extinción a todas las especies y géneros de la fauna y flora nativa y preservar áreas de extraordinaria belleza, con formaciones geológicas únicas o con valores estéticos, históricos o científicos” (PNUMA, 1995).

Las diecisiete partes de la Convención, abierta exclusivamente a los miembros de la OEA, acordaron crear parques nacionales para proveer recreación y facilidades recreacionales públicas y áreas silvestres de estricta preservación que no pueden ser violadas, proteger en forma especial las especies listadas en un anexo, y establecer controles sobre el comercio de la flora y la fauna protegidas. Se prevé la protección absoluta de los parques nacionales contra la explotación comercial con fines de lucro, y en ellos se prohíbe la caza y captura de fauna, y la recolección de flora, excepto en los casos que sean efectuadas bajo la dirección de las autoridades de los parques, o para fines de investigación científica debidamente autorizados.

Entre 1942 y 1972 la Convención fue ratificada por diecisiete países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Se ha dicho que la mayor debilidad de la Convención fue la ausencia de instituciones que aseguraran la puesta en marcha de los programas y acompañaran el desarrollo de las iniciativas.

Fuentes: Sands, 1994; PNUMA, 1994

A partir de la década de los cuarenta, el Gobierno de Estados Unidos, a través de su Servicio de Parques y sus programas de cooperación técnica, promovió con éxito muchas de las orientaciones de la Convención del Hemisferio Occidental, la cual se inspiró en buena medida en el “modelo de conservación Yellowstone”.

Éste comenzó a implantarse en los Estados Unidos en 1872, cuando los conservacionistas alcanzaron su primera victoria en el Congreso de ese país, con la creación del parque de Yellowstone que dio inicio a la creación del sistema de parques nacionales que en 1916, al establecerse el Servicio de Parques Nacionales, contaba ya con dieciséis unidades (Shoenbaum y Rosenberg, 1991).

Los ecos de este modelo y de la Convención del Hemisferio Occidental en la orientación de las áreas protegidas son fácilmente identificables en la documentación de un reciente encuentro de las autoridades de parques de la región (MMAC-UICN, 1998c). Sus concepciones influyeron en posteriores categorizaciones (ej. la correspondiente a la UICN) y legislaciones nacionales. Incluso algunos de los países que ratificaron la Convención del Hemisferio Occidental rigieron durante muchos años sus parques nacionales a partir de ella. Pero si bien las concepciones hoy existentes en América Latina y el Caribe sobre las áreas protegidas han tenido una fuerte influencia de los modelos originalmente elaborados en el extranjero, al mismo tiempo se subraya que ellos han sido objeto de modificaciones y adaptaciones y que la re-

gión misma ha hecho significativas contribuciones a la construcción de las visiones sobre lo que estas áreas deben y pueden ser en los países en desarrollo.

### *Los años de la posguerra*

La visión del aprovechamiento racional de los recursos naturales tomó un nuevo impulso en 1949, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Conservación de los Recursos Naturales, convocada para intercambiar ideas y experiencias y hacer recomendaciones para la reconstrucción de las áreas devastadas por la Segunda Guerra Mundial. Aunque los resultados fueron limitados, la convocatoria determinó la competencia de las Naciones Unidas sobre los asuntos ambientales y condujo a las Conferencias de Estocolmo y Río de Janeiro. En su agenda se reconocieron las complejas relaciones entre medio ambiente y crecimiento económico, cuarenta años antes de la Cumbre de la Tierra que centraría su atención en ese fenómeno (Sands, 1994).

Después de esa conferencia, en la cual participaron varios países de Latinoamérica, las Naciones Unidas y sus agencias desarrollaron actividades que condujeron a diversos tratados, algunos de ellos ratificados por los países de la región, entre los cuales se mencionan: la Convención Internacional para la Regulación de la Captura de Ballenas (1946); la Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación del Mar por Petróleo (1954); un conjunto de resoluciones de la Asamblea General sobre el uso de la energía atómica y los efectos de la radiación (1955) que condujeron al Tratado de Prohibición de Ensayos (1963); la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Pesqueros de Alta Mar (1958); el Tratado de la Antártica (1959); la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de la Vida Acuática (RAMSAR, 1971), la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972); y la Convención Internacional sobre Comercio de las Especies en Extinción (CITES), 1973.

En la década de los cincuenta se modernizaron o crearon agencias gubernamentales para la gestión de los recursos naturales renovables, en el contexto del paradigma del proteccionismo económico que predominó en la región desde la posguerra hasta entrados los años ochenta. Dentro de él se concedió a la explotación de los recursos naturales un papel central en las exportaciones, como la fuente de moneda dura que permitiría la creación de una industria protegida.

En ese período se impulsó el modelo de la gestión de los recursos naturales por cuencas, como en algunas regiones (Rodríguez B., 1998c). Asimismo, la Organización de Estados Americanos, en el contexto de la Alianza para el Progreso (años sesenta), promueve el enfoque del planeamiento y ordenamiento de cuencas hidrográficas, a través de proyectos nacionales y multinacionales.

El uso racional de agua se planteó como prioridad y con ello se dio impulso a la llamada *agenda azul*. Se acometieron grandes obras para el riego, la adecuación de tierras y la construcción de represas hidroeléctricas, a partir del modelo de uso multipropósito, y se fomentó la construcción de acueductos municipales y sistemas de alcantarillado. Estos hechos hicieron de la cuenca hidrográfica un punto focal para la gestión de los recursos naturales y llevó a la creación de nuevas instituciones. Así, por ejemplo, en Venezuela en los años sesenta, la planificación del recurso agua hizo concurrir a todas las disciplinas profesionales comprometidas con la gestión ambiental, como se expresó con la creación de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos en 1967. Como se ha señalado pa-

ra el caso de Venezuela: "Este proceso tuvo consecuencias positivas. Generó en primer lugar, la necesidad de concebir una visión a largo plazo del país deseable, como ninguna otra iniciativa anterior lo haya logrado. Además, se desarrolló un enfoque integral del aprovechamiento de los recursos naturales que luego constituyó la plataforma conceptual apropiada para articular una política ambiental". Creado el Ministerio del Medio Ambiente, el primero en existir en la región, se le otorgaron amplias competencias sobre la administración y manejo del recurso agua, que incluyen el manejo del acueducto de Caracas (Gabaldón, 2000).

Se impusieron entonces legislaciones, políticas y agencias públicas que parten de la visión del aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y que priorizan aquellas actividades de conservación que son indispensables para la producción. Al lado de las agencias o arreglos institucionales para la administración de las aguas se modernizaron las agencias públicas encargadas del aprovechamiento forestal y pesquero, con frecuencia dependiente de los ministerios agropecuarios, exceptuando a algunos países que erigieron ministerios para la pesca en virtud de la importancia de esta actividad para sus economías.

En los años sesenta algunos países impulsaron también los programas de lucha contra las epidemias (ej. la malaria) y de saneamiento ambiental, por lo general desde los ministerios de salud, que, en la época, se van a convertir en las entidades más características de lucha contra la contaminación. El rápido proceso de urbanización fue exigiendo a los gobiernos nacionales y a las autoridades municipales la asignación de una mayor prioridad a la construcción de acueductos y alcantarillados y a la recolección de la basura, en particular en los centros urbanos. Las empresas públicas locales fueron por lo regular las responsables de acometer las obras de infraestructura asociadas mediante inversiones de gran magnitud para el erario público, en particular en las grandes ciudades.

### **Entre Estocolmo y Río**

Durante la década de los sesenta creció la preocupación por la contaminación ambiental causada por el desarrollo económico. Un conjunto de estudios científicos y libros adquirieron una gran popularidad y causaron un profundo impacto. *La Primavera Silenciosa* de Rachel Carson (1962) conmovió la conciencia norteamericana. En los países industrializados la preocupación alcanzó su punto más alto a principios de los años setenta ante los graves daños registrados por la lluvia ácida, los pesticidas y los efluentes industriales, que motivó la realización de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. En esta conferencia se ubicó el tema del medio ambiente en la agenda global y se abrió el debate acerca de sus componentes y variables. Gradualmente, sus conclusiones y recomendaciones se abrieron camino, sus interrogantes fueron materia de diversos foros y estudios, y sus debates generaron nuevos acuerdos y diferencias. El tema ambiental alcanzó una mayor prioridad en las agendas estatales, y se inició la introducción de la *visión de la gestión ambiental de Estado*, que generó nuevas instituciones y políticas, y que se superpuso a la visión minera de los recursos naturales renovables, a la visión de su uso racional, y a la visión conservacionista, que superviven hasta nuestros días.

Bárbara Ward y René Dubois en su libro *Solamente una Tierra*, que sirvió de telón de fondo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en 1972, señalaron en forma contundente: "En la medida en que ingresamos en la fase global de la evolución humana, es obvio que el hombre tiene dos países, el

propio y el Planeta Tierra". A su vez, un grupo de investigadores del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), liderados por Donella H. Meadows, publicó, por encargo del Club de Roma, el libro *Los Límites del Crecimiento*, el cual advirtió que de mantenerse las tendencias del crecimiento económico y de los patrones de consumo, se podría producir un súbito e incontrolable declive, ante la incapacidad del planeta para soportarlos (Meadows, 1972).

La Conferencia de Estocolmo, adelantada a partir de una amplia agenda sobre el uso de los recursos naturales, se constituyó en el primer esfuerzo global para enfrentar los problemas ambientales transfronterizos y domésticos. Uno de sus principales logros fue el de señalar las amenazas generadas por la contaminación industrial y el desarrollo económico sobre el medio ambiente natural, un reflejo de las preocupaciones de los países desarrollados convocantes de la reunión. El problema, más allá de la comunidad científica, era entonces ampliamente percibido como de contaminación física. Pero los países en desarrollo, para quienes este tipo de problema era aún relativamente irrelevante, arguyeron que la pobreza se cernía como una mayor amenaza para el bienestar humano y para el medio ambiente, y que el desarrollo económico no era el problema sino la solución. La Primer Ministro de la India, Indira Ghandi, acuñó esta preocupación en forma dramática como la contaminación de la pobreza. A su vez, Brasil planteó el derecho soberano de los países del Tercer Mundo de aprovechar sus recursos naturales como base para su desarrollo económico y social y señaló la gran deuda ecológica contraída por los países del Norte que habían alcanzado su desarrollo a costa de daños irreparables al medio ambiente.

"Estocolmo marcó una polarización entre las prioridades del desarrollo económico y la protección ambiental que ha dominado el debate entre los países ricos y pobres, y entre los grupos de interés al interior de los países, que se ha prolongado hasta el presente, y aún no está plenamente resuelta". (ONU, 1997)

### *La gestión ambiental de Estado*

En Estocolmo se planteó la necesidad de que las políticas de desarrollo económico y social incorporaran las nociones de la conservación y buen uso del medio ambiente. Pero si bien esta aproximación llegó a quedar plasmada en algunos códigos y normas de algunos países de la región, en la práctica lo que se impulsó fue la *visión de una gestión ambiental de Estado*. Se otorgó un papel central a la formulación y puesta en marcha de un conjunto de políticas públicas dirigidas a prevenir y mitigar la degradación del medio ambiente y en recuperar los ambientes deteriorados. En esta visión no se hacía un cuestionamiento de las fuerzas degradantes y destructoras del medio ambiente, inscritas en el modelo y estilo de desarrollo. Esa era la aproximación hacia la gestión ambiental que se había adoptado en los Estados Unidos en 1971 a partir de la *Ley de Protección Ambiental* (NEPA) y de la *Agencia de Protección Ambiental* (EPA), una legislación y una agencia estatal que tendrían una gran influencia en América Latina y el Caribe (Koolen, 1995; Hays, 1998).

La necesidad de luchar contra la contaminación producto del desarrollo económico y la necesidad de impulsar las políticas de conservación de los recursos naturales renovables pernearon muy rápidamente en los países de Latinoamérica y el Caribe, incluyendo a aquellos que, como Brasil, plantearon en Estocolmo las paradojas implícitas en las posiciones de los países del Norte. Para lograr el propósito de comba-

tir la contaminación, se hizo cada vez más claro que no bastaba con los tradicionales programas de saneamiento básico y campañas de aseo público, dirigidos a prevenir las epidemias que hasta entonces venían realizando las agencias de salud. Y se fue abriendo paso la demanda por la creación de legislaciones y agencias públicas especializadas con el fin de propender por la calidad del medio ambiente.

La Conferencia de Estocolmo de 1972, se constituyó en un impulso definitivo de la gestión ambiental en los países de la región, iniciándose un nuevo período que se extiende hasta la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992.

En la década de los setenta y en especial a partir de 1972, se pusieron en marcha en América Latina y el Caribe legislaciones e instituciones ambientales, y se expidieron las primeras políticas nacionales sobre medio ambiente. En 1973, Brasil creó la Secretaría Especial del Medio Ambiente y México estableció la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente, iniciándose un proceso de construcción de agencias ambientales a nivel nacional y subnacional. A su vez, el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente de Colombia, 1974, y la Ley Orgánica y el Ministerio del Medio Ambiente de Venezuela, 1976, fueron creaciones pioneras, en comparación con el caso de los países en desarrollo ubicados en otras regiones del mundo.

Las políticas ambientales nacionales formuladas por las nuevas agencias incorporaron la agenda de contaminación o *agenda marrón*, como un reflejo de las preocupaciones que dominaron en la Conferencia de Estocolmo. Incluso ya antes algunos países habían iniciado acciones sustantivas al respecto, como se expresa en la aprobación, por parte de México en 1971, de la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Como instrumentos de gestión para la *agenda de contaminación* se desarrollaron preferentemente los derivados del modelo de regulación directa y de la administración y planificación ambiental, hoy conocido como el modelo de "comando y control". Su diseño partió con frecuencia de las concepciones de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos. Se inició así, el establecimiento de regulaciones y estándares que expresan, de alguna manera, la calidad ambiental deseada, en particular en relación con el agua y el aire. Pero la fijación de las normas y estándares con frecuencia se hizo a partir de aquéllos fijados en los países industrializados, sin la requerida adecuación al medio. Entre los instrumentos que tuvieron una temprana inserción se mencionan las evaluaciones de impacto ambiental, surgidas en algunos países a mediados de los años setenta, también basadas en la concepción de la EPA, que adquirieron un gran impulso en la década siguiente.

El control de la contaminación urbana se comienza a actualizar mediante la creación de instituciones especializadas en las grandes urbes. En las ciudades medianas también se crean instituciones y modelos de gestión llegando algunos a tener visibilidad internacional, como es el caso de Curitiba que se ha señalado a principios de los años noventa como un paradigma de la gestión ambiental urbana.

Entre Estocolmo y Río se avanzó en la creación de nuevos parques naturales nacionales, proceso en el cual ha influido la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), con su modelo de categorización y el señalamiento del 10% del total del territorio de los países en áreas protegidas como ideal de la conservación. Este proceso, además, ha sido estimulado por el Congreso Mundial de Parques, con reuniones decenales desde 1960, escenario en el cual se ha ido constru-

yendo una tendencia colectiva sobre las áreas protegidas que se manifiesta en las similitudes existentes en las políticas de parques a nivel global.

Durante el período se avanzó en el establecimiento de acuerdos multilaterales entre países vecinos para la protección de ecosistemas ubicados en las fronteras, y en el desarrollo de acuerdos subregionales. Se mencionan, en particular, los promovidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para la protección de los mares, y el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en 1978. El PNUMA, una creación de la Conferencia de Estocolmo, también prestó su asistencia para la instalación o fortalecimiento de las instituciones y programas ambientales, una actividad que llegó a tener un impacto de consideración en muchos países, pero que fue declinando con el tiempo. En la medida en que la gestión ambiental se hizo más fuerte en las naciones, se fue debilitando el papel de esa entidad internacional, en el marco del marchitamiento de las organizaciones de las Naciones Unidas. Entre los programas promovidos por esta institución se deben mencionar los referentes a la educación y a la información ambiental, que muchas veces se constituyeron en acciones pioneras.

#### *Presión doméstica e internacional*

En muchos casos las respuestas dadas por los países de la región a los problemas ambientales han sido el producto de la reacción ante presiones domésticas e internacionales. Para mediados de la década de los ochenta el fortalecimiento político del movimiento ambientalista brasileño, la movilización de las organizaciones internacionales no gubernamentales, principalmente de Europa y Estados Unidos, en relación con la deforestación y las quemadas de la Amazonía, así como la gran repercusión de esos hechos en la prensa nacional e internacional, llevaron al gobierno, por iniciativa del propio Presidente de la República, a una reacción política, con la finalidad de reorientar las decisiones internas y cambiar la imagen del país en el exterior (Alvarenga y Lago, 2000).

La presión ejercida por los gobiernos y las ONG de algunos países industrializados para detener la pérdida de bosques naturales dio origen al Plan de Acción Forestal para los Trópicos. Este plan fue liderado por el Gobierno de Holanda, el Banco Mundial y el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), que promovieron la creación de programas nacionales en buena parte de los países tropicales de América Latina y el Caribe.

En la segunda mitad de la década de los ochenta la titulación de tierras a los pueblos indígenas recibió un significativo impulso como fruto de largos años de lucha en pos de esta reivindicación. Adquirió especial ímpetu en los países de la cuenca amazónica cuya área titulada llega hoy a 110.000.000 hectáreas, en donde se ubica una de las mayores diversidades biológicas del planeta. Este proceso fue también fomentado por gobiernos y ONG de algunos países desarrollados, en particular de Europa Occidental (Rodríguez B., 1998b; Kemf, 1993). Sin embargo, la titulación de tierras indígenas encuentra antecedentes relevantes en la primera mitad del siglo pasado cuando en México se constituyeron los ejidos, una forma social de propiedad en la que se ubica hoy el 80 por ciento de los bosques mexicanos (De Alba, 2000).

### *Las organizaciones no gubernamentales*

La creación y fortalecimiento de organizaciones ambientales no gubernamentales recibió un decidido impulso a partir de la Conferencia de Estocolmo. Antes habían surgido algunas organizaciones, en particular de corte científico, pero las ONG ambientales en su versión moderna fueron una creación de los años setenta. Estas organizaciones y los medios de comunicación jugaron un papel crítico en las primeras movilizaciones ciudadanas en defensa de causas ambientales. En Colombia, en 1974, el Congreso de la República veta el proyecto del gobierno para la construcción de un complejo hotelero en el Parque Nacional Natural Tayrona, tras una movilización nacional e internacional en su contra, promovida por las ONG: "El destino del Tayrona como Parque Nacional quedó confirmado tras el debate más intenso que se haya adelantado en el país sobre la conservación y el desarrollo. Fue un hito en la formación de la conciencia ambiental de los colombianos y contribuyó a que el tema ambiental surgiera como un interés público de carácter nacional" (Rodríguez-B., 1998c). En Brasil el gobierno federal llegó a suspender mediante un Decreto Ley, agosto/1975, las actividades de la fábrica de cemento Itaú, en Contagem/Minas Gerais, que venía siendo punto focal de una movilización popular considerable, en razón de sus altos índices de emisión de contaminantes (Alvarenga y Lago, 2000).

La evolución de las ONG ambientales estuvo profundamente marcada por la existencia de las dictaduras militares en muchos países de América Latina y el Caribe, como sucedió en Chile. Si bien desde principios de la década del sesenta se habían creado las primeras organizaciones ambientales chilenas, en los setenta y ochenta surgieron nuevas ONG, muchas de ellas como resultado de la represión política, que dieron lugar a la salida de las universidades de un amplio número de académicos de izquierda y centro (Rojas, 1994). Estas nuevas organizaciones más que concentrarse en actividades conservacionistas, dirigieron su atención a las relaciones entre desarrollo, medio ambiente y justicia. Sin embargo, "mientras la sociedad civil se organizaba con gran cautela, el gobierno militar ignoraba el impacto ambiental de su modelo económico, y cuando las ONG hacían alguna presión el gobierno le otorgaba muy poca prioridad al tema" (Silva, 1997).

En contraste, en diferentes países las autoridades ambientales gubernamentales de los países bajo regímenes democráticos fueron propulsoras del movimiento ambientalista, como ocurrió en Colombia y Venezuela desde principios de los años setenta y en Brasil, una vez restablecida la democracia.

### **La conferencia de Río y el desarrollo sostenible**

En la década posterior a Estocolmo se registraron algunas mejoras en la calidad ambiental de los países desarrollados. Pero el aceleramiento del deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente a nivel internacional y global —la deforestación, la desertización, y la contaminación marina—, así como la mayor degradación ambiental del mundo en desarrollo, motivaron a la Asamblea de las Naciones Unidas a constituir la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la Primer Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland, en 1987. Esta Comisión presentó su informe, *Nuestro Futuro Común*, y dio lugar a la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Mientras la Comisión adelantaba sus trabajos, entre 1984 y 1987 se confirmó la existencia del agujero de la capa de ozono y del cambio climático global, dos de las

mayores amenazas del globo, cuya ocurrencia no había sido conocida por los delegados de la Conferencia de Estocolmo, en 1972. Las respuestas a los problemas identificados no se hicieron esperar. En 1985 se acordó la Convención de Viena sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono y en 1987 se suscribió el Protocolo de Montreal que, al determinar con exactitud los compromisos y modalidades para detener la emisión de esas sustancias, marcó la iniciación de la construcción de un nuevo tipo de convención global. En virtud de que los países desarrollados son los mayores causantes del agotamiento de la capa de ozono, se estableció un fino balance entre las responsabilidades de éstos y los países en desarrollo, expresado en el gobierno, la financiación y la puesta en marcha de lo acordado. A finales de la década se comenzaron a sentar las bases para la negociación de una convención sobre cambio climático.

El término *desarrollo sostenible*, lanzado por la Comisión Brundtland, fue adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992, al más alto nivel político, como la meta hacia la cual deben dirigirse todas y cada una de las naciones del planeta.

Sin duda, la ubicación de la Cumbre de la Tierra en una nación latinoamericana incentivó un gran compromiso de los países de la región con su realización, y tuvo un gran impacto dentro de la opinión pública. La contribución de la región a la construcción de la visión surgida de la Cumbre fue significativa. Así se constata en *Nuestra Propia Agenda* (CDMAALC, 1990) y en la Conferencia Internacional Ecobios, realizada en Bogotá en 1988, una de las simientes de la Convención de Biodiversidad, suscrita en la Cumbre.

#### *La visión predominante del desarrollo sostenible y visiones alternativas*

La visión predominante sobre el desarrollo sostenible, originada en la Comisión Brundtland, es mucho más que la simple incorporación de la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo económico y social. Así lo señalan los elementos centrales constitutivos de esta visión, que fue adoptada en la Cumbre de Río, entre los cuales se subrayan: la ubicación de los seres humanos como la razón de ser del desarrollo sostenible; el imperativo de tomar en cuenta las necesidades de las generaciones presentes y futuras; la compatibilidad entre crecimiento económico y la protección; la necesidad de asegurar que los recursos naturales renovables y no renovables sean conservados y no agotados; el principio de la satisfacción equitativa de las necesidades de todos los grupos de la población como condición de partida para el acceso y uso racional de los recursos naturales; el concepto de dar prioridad a las necesidades de las naciones y poblaciones pobres; la proclamación de la solidaridad global como condición necesaria para el desarrollo sostenible; y el reconocimiento de las limitaciones impuestas por el desarrollo tecnológico y la organización social, sobre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras (ONU, 1992; Johnson, 1993).

Como lo subraya Arturo Escobar (1999) la teorización latinoamericana del desarrollo sostenible se aparta de la anterior visión sin que constituya una propuesta radical: "La perspectiva latinoamericana del desarrollo sostenible comienza por afirmar la necesidad de diferenciar los problemas ecológicos por regiones, sin caer en la peligrosa homogeneización del ambientalismo global. Se le da importancia a aspectos no tocados por Brundtland en forma adecuada, tales como la deuda externa, la caducidad de los modelos de desarrollo convencionales, las desigualdades mundiales, la deuda ambiental histórica de los países del Norte, la equidad, la importancia

de respetar el pluralismo cultural, y la protección del patrimonio natural y genético de la región. Más claramente que sus contrapartidas en el Norte, y a pesar de una persistencia del enfoque tecnocrático de la planificación, los teóricos latinoamericanos del desarrollo sostenible se ven abocados a una conceptualización de la ecología como sujeto político”.

Al señalar la compatibilidad de la protección ambiental y el desarrollo económico como uno de los elementos centrales de la visión predominante del desarrollo sostenible, en la Comisión de Desarrollo Sostenible se puntualizó en 1993 que “para los países en desarrollo, donde la pobreza es la preocupación prioritaria de política y el más importante obstáculo para mejorar la protección ambiental, la liberalización del comercio es esencial para promover el desarrollo sostenible” (CSD, 1993). Si bien esta afirmación es ilustrativa de la visión predominante en los países desarrollados sobre la relación comercio medio ambiente durante la mayor parte de la década de los noventa, ella se ha ido transformando al reconocer que esta interrelación tiene una mayor complejidad (González, 2000).

Diversos estudiosos del desarrollo sostenible, tanto latinoamericanos como de otras latitudes, coinciden en no aceptar la idea de que el crecimiento económico y las fuerzas del mercado por sí mismas sean buenas para el ambiente. Por el contrario afirman que existe un cúmulo de experiencias que muestran que las fuerzas del mercado totalmente liberadas pueden degradar el ambiente a gran velocidad (Martínez Alier, 1991; Holmberg, 1993; Rodríguez-B., 1994b). Algunos observadores han hecho énfasis en la poca prioridad que la Organización Mundial del Comercio (OMC) le está adjudicando al tema, un asunto que de por sí conlleva implícita la visión según la cual los intereses comerciales de los países más ricos predominan sobre el tema ambiental (Tandom, 2000). Como se ha observado: “es evidente que la OMC tiene aún un largo camino por recorrer en el debate sobre comercio y desarrollo sostenible: el fracaso de moverse hacia adelante tendría serias consecuencias económicas y políticas. En el lado económico, significaría que los mercados abiertos no produjeron los beneficios para el desarrollo esperados. En el lado político afectaría la credibilidad de —y la fe— en el sistema de comercio internacional entre participantes que son vitales para su éxito” (Runnals, 2000) ` .

Frente a la visión dominante sobre el desarrollo sostenible se presentan visiones alternativas entre las cuales se mencionan la ecoculturalista, la biocéntrica y la ecosocialista, que son una crítica radical de aquella. Los culturalistas han planteado la necesidad de rescatar el valor de la naturaleza en sí misma, como fuente de vida espiritual y material. Es una perspectiva que está en consonancia con la visión de las culturas tradicionales que ven una continuidad entre el mundo material, el espiritual y el humano, y que ha sido reivindicada con fuerza por un amplio grupo de poblaciones indígenas y comunidades negras de América Latina y el Caribe, así como en otras comunidades rurales, un fenómeno que también se identifica en otras regiones del globo (Escobar, 1999). La aproximación biocéntrica, que valora la naturaleza por sí misma, y la protege independientemente de su utilidad para la especie humana, tiene puntos de contacto con la visión culturalista sin que coincida totalmente con aquélla.

La visión ecosocialista hace una crítica del discurso liberal del desarrollo sostenible que tiene muchos puntos en común con las observaciones de los culturalistas: “se diferencia de éstas, sin embargo, por la mayor atención que presta a la economía política como base conceptual de la crítica. El punto de partida es una economía política reformada, centrada en la teorización de la naturaleza del capital en lo que

se ha dado en llamar su fase ecológica... para los ecosocialistas, las luchas contra la pobreza y la explotación son luchas ecológicas” (Escobar, 1999).

#### *Diferentes visiones gubernamentales del desarrollo sostenible*

En 1994, después de la Conferencia de Río, se aprobó en Barbados el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, el cual fue suscrito por más de 100 gobiernos del mundo, entre los cuales se cuentan varios países continentales de la región así como los estados insulares del Caribe. El Programa parte del reconocimiento de que estos estados tienen economías vulnerables, dependen de una base reducida de recursos naturales y comercio internacional, y son particularmente vulnerables tanto a los desastres naturales como ambientales. Son especificidades a partir de las cuales se diseñan acciones concretas que sirvan para afrontar problemas tales como la adaptación al cambio climático y al elevamiento del nivel del mar, el mejoramiento de la capacidad para afrontar y recuperarse de los desastres ambientales, la prevención de la escasez de agua potable, la protección de los ecosistemas costeros y los arrecifes de coral de la polución y la sobrepesca, el desarrollo de energía renovable, y el manejo del incremento del turismo con miras a proteger la integridad ambiental y cultural.

Posteriormente, en las declaraciones y planes de acción de las Cumbres de las Américas (Miami en 1994; Santiago de Chile en 1998; Québec en 2001) se reiteró el compromiso de todos los países del hemisferio con el desarrollo sostenible. Sin duda, el mayor evento relacionado con tal reiteración lo constituyó la Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible en las Américas (1996). Pero la visión sobre el desarrollo sostenible contenida en los acuerdos de Río y Santa Cruz está lejos de ser aceptada por todos los grupos sociales. En las instituciones públicas de América Latina y el Caribe parecen convivir diferentes concepciones las que, a su vez, son compartidas por diversos grupos de la sociedad civil. Las agencias públicas ambientales parecen acercarse más a la aproximación según la cual la actividad económica y las organizaciones sociales son subsistemas que operan dentro de un ecosistema más grande y finito. Las agencias públicas con prioridad en lo social —como son los ministerios de educación, salud y vivienda— se centran más en la aproximación que considera a los seres humanos como los actores claves, cuyos modelos de organización social son críticos para la construcción de sendas viables hacia el desarrollo sostenible.

Finalmente, en las agencias públicas con mayor peso en la formulación de la política pública, como son los ministerios de economía, planeación, energía o minas, pareciera dominar la noción según la cual el crecimiento económico tiene mayor prioridad que cualquier otro objetivo. Las preocupaciones sociales tienden a concentrarse en la reducción de la inequidad y de la pobreza, y las de tipo ambiental se restringen a la administración de los recursos naturales. En esta última concepción se tiende a excluir asuntos tales como la cohesión social, la identidad cultural y la integridad de los ecosistemas. Es, en síntesis, relevante constatar la existencia de visiones que, en la práctica, consideran el desarrollo sostenible como un crecimiento económico con equidad social, sin tomar en cuenta cuáles son los impactos para el medio ambiente.

#### *La reivindicación de la visión de las culturas tradicionales*

En la década de los ochenta tomaron un gran impulso los movimientos dirigidos a reivindicar la visión de las culturas tradicionales que encuentra un continuo entre la

naturaleza, la vida espiritual y el mundo humano. Es una visión que detentan distintivamente los pueblos indígenas de origen prehispánico y las comunidades Afro americanas, pero que también se encuentra en diversas comunidades campesinas no pertenecientes a aquellos grupos.

Las poblaciones indígenas registran una larga historia de luchas por el reconocimiento de sus derechos sobre sus territorios ancestrales y su identidad cultural, que se remontan a la época hispánica. Precisamente en los años ochenta, cuando se hace evidente la crisis ambiental, diversas organizaciones indígenas de la región, con el apoyo de otras organizaciones de la sociedad civil, señalan en forma contundente que, en sus saberes tradicionales sobre el uso y conservación de los ecosistemas en donde habitan, se encuentran valiosas claves para enfrentar la crisis. Más aún, reclaman el respeto, el rescate, y la creación de condiciones para mantener esos saberes por constituir la base para el manejo de los territorios cuyos derechos reclaman.

Es necesario entonces recordar aquí que, en balance, las poblaciones indígenas de América Latina y el Caribe prehispánico manejaron el medio ambiente mediante formas que hoy se califican con el término de "sostenibles". Los pueblos indígenas de los Andes peruanos y ecuatorianos contaban con sofisticados sistemas de cultivo en terrazas, algunos de los cuales siguen en producción. Los habitantes del valle de México desarrollaron complejas tecnologías agrícolas insertas en los humedales. Los hallazgos arqueológicos de Pueblito y Ciudad Perdida de la cultura Tayrona, en Colombia, evidencian una sofisticada infraestructura hidráulica.

Pero lo más relevante de esta referencia prehispánica es constatar que muchos de los pueblos indígenas descendientes de aquellos habitantes, son hoy poseedores de lo que en la Convención de Biodiversidad se singulariza como los "conocimientos tradicionales", garantes de la sostenibilidad de los ecosistemas boscosos en donde habitan. El último libro de Gerardo Reitchel Dolmatoff (1994), sobre los indios tukano del Amazonas, introduce, mediante un bello relato, la visión que tiene este grupo aborigen del mundo: su consideración del bosque como parte del cosmos, sus vínculos complejos y multidimensionales con su medio ambiente, y sus restricciones sociales y sexuales encaminadas a alcanzar la sostenibilidad ecológica.

A las afirmaciones anteriores es necesario efectuar algunas acotaciones. En primer término, existen pruebas que muestran cómo el declive de algunas culturas indígenas pudo haber estado relacionado con un inadecuado manejo de su entorno natural. En segundo término, se identifica que muchas de las poblaciones indígenas de hoy perdieron, en todo o en parte, sus formas ancestrales del manejo de la naturaleza, una situación con frecuencia causada por la violenta irrupción de formas de explotación capitalista, muchas veces vinculada a procesos de expropiación territorial y expoliación cultural. En otras palabras, no se está cayendo aquí en el tipo de simplificaciones que suelen conceder a los pueblos indígenas un comportamiento universal de armonía con la naturaleza. Se está afirmando que, en balance, su visión de la relación con ésta ha sido más exitosa que la aportada por Occidente, si se mira desde el punto de vista de su protección y buen uso.

Como se mencionó, otros pueblos de América Latina y el Caribe están reivindicando su visión de relación con la naturaleza. Diversas comunidades Afro americanas se mueven en esa dirección, asociando ese proceso a la lucha por el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre sus territorios ancestrales. Asimismo, diferentes agrupaciones de campesinos no pertenecientes a estas etnias buscan reivindicar

sus conocimientos tradicionales en materia agropecuaria, un hecho que se asocia con la protección frente a las amenazas que para ellos ha significado la Revolución Verde y, más recientemente, la biotecnología moderna, en particular las tecnologías referidas a la generación de organismos vivos modificados.

La reivindicación de la visión de las culturas tradicionales está teniendo profundas consecuencias para la gestión ambiental como se evidencia en la concepción y puesta en marcha de la Convención de biodiversidad, procesos en los cuales han influido las organizaciones indígenas de las diferentes regiones y sus adherentes, entre las cuales las de América Latina y el Caribe han jugado un papel central. A nivel nacional, las políticas gubernamentales han comenzado a reconocer el valor de las culturas tradicionales para la conservación de la biodiversidad, en particular en lo que hace al conocimiento tradicional, tal como se prevé en la Convención. Pero es necesario subrayar que el reconocimiento está lejos de asumir la visión de las culturas tradicionales cuyos principales supuestos no son compatibles con la visión predominante del desarrollo sostenible.

### **Economía, medio ambiente, sociedad y desarrollo sostenible en los años noventa**

A partir de la Conferencia de Río, la totalidad de los países de la región han expresado su compromiso con el desarrollo sostenible en multitud de tratados y acuerdos multilaterales, declaraciones, legislaciones, planes de desarrollo y políticas sectoriales. Pero tres hechos registrados en la región en la última década señalan en forma contundente cuán lejos se está de lograr esos propósitos: el incremento de la destrucción y degradación ambiental, la persistencia de altos niveles de pobreza no obstante su relativa disminución en la década de los noventa, y el incremento de la desigualdad que coloca a Latinoamérica y el Caribe como la región más inequitativa del mundo.

Además de estos tres hechos críticos, otros fenómenos que caracterizaron la década de los noventa en los campos económico, político y social, requieren ser subrayados: el crecimiento económico alcanzó una tasa promedio anual del 3,1% en el período 1991-2000 y, no obstante que significó dejar atrás la década perdida en el desarrollo económico de la región, se mantuvo por debajo del crecimiento alcanzado en las décadas anteriores; la transición demográfica se consolidó y se dieron grandes procesos de migraciones poblacionales al interior de los países y hacia el exterior; se registraron profundas transformaciones económicas centradas en una mayor apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y de los flujos de capital internacional y el incremento del papel del sector privado en la producción de bienes y servicios y en la prestación de servicios públicos; la región se convirtió en un activo participante en el proceso de globalización del crimen organizado, en particular a través del narcotráfico; y se continuó un profundo proceso de reformas del papel y de la organización del Estado. Todos estos fenómenos se relacionan íntimamente con la sostenibilidad ambiental del desarrollo como se examina a continuación (CEPAL, 2001a; CEPAL-PNUMA, 2001).

#### *Demografía y sostenibilidad del desarrollo*

En los últimos 25 años, el debate sobre la población ha evolucionado desde el estrecho enfoque sobre el tamaño de la población y sus tasas de crecimiento a una agenda más integrada que incorpora las estructuras demográficas, patrones de distribución y urbanización, niveles de explotación de los recursos naturales, y crea-

ción de unas infraestructuras agrícolas e industriales viables (Meadows, 1970; ONU, 1997). Las vinculaciones entre población y medio ambiente adquirieron un gran perfil en *Nuestro Futuro Común* (1997) y la *Agenda 21* (1992) que en forma explícita tratan los temas de población en relación con el desarrollo sostenible.

En la *Agenda 21* se subraya que el crecimiento poblacional combinado con patrones de consumo insostenibles crean una severa tensión sobre los sistemas de soporte de la vida. Asimismo, señala que el crecimiento poblacional combinado con la persistencia de la pobreza crea nuevas tensiones en el medio natural como consecuencia de la explotación insostenible de los recursos naturales a que se ven forzados los grupos de pobres como una cuestión de supervivencia.

Durante la década de los noventa el proceso de transición demográfica en la región se continuó consolidando pero presenta variaciones entre los países que los ubican en cuatro categorías: a) incipiente con tasas de crecimiento natural superiores al 2% anual (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; b) moderada (Paraguay) que por sus características (tasas de mortalidad en declive y tasas de natalidad relativamente altas) genera la más alta tasa de crecimiento vegetativo de la región; c) plena con un crecimiento cercano al 2%, con tasas de natalidad en franco declive y bajas tasas de mortalidad (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Costa Rica, México y Panamá); d) avanzada con tasas de crecimiento natural anual que bordean el 1%, fruto de bajas tasas de natalidad y mortalidad (CEPAL, 2001b).

Una de las principales controversias sobre la relación crecimiento demográfico y sostenibilidad ambiental del desarrollo se centra en identificar si la base natural tiene la capacidad, o no, de garantizar una calidad de vida adecuada a las actuales y futuras generaciones, al tiempo que se mantiene la salud de los ecosistemas. A mediados de la década pasada, un amplio estudio sobre el futuro ecológico de la región, en el cual se examinan el presente y el futuro de los 32 ecosistemas continentales que la conforman, a partir de sus potenciales y usos, señaló que, en general, no hay restricciones ecológicas, ni tecnológicas para garantizar una producción sostenible eficiente para atender las necesidades alimentarias de la región. Estudios efectuados sobre la disponibilidad del agua y los recursos naturales no renovables apuntan en la misma dirección (Gallopín, 1995; SAMTAC, 2000).

Además, los anteriores estudios son consistentes con el hecho de que América Latina y el Caribe cuenta con una baja densidad poblacional: 0,025 habitantes por cada hectárea en el año 2000. Sin embargo, existen notables diferencias entre los países: mientras algunos de los centroamericanos superan los 2.000 habitantes por hectárea, ninguno de los del Cono Sur llega a los 0,2 habitantes por hectárea. Infortunadamente, existe todavía un desarrollo muy incipiente de indicadores que permitan tener una aproximación más certera a la relación entre crecimiento demográfico, tamaño poblacional y sostenibilidad ambiental del desarrollo, a niveles menos agregados que los que han sido utilizados a la fecha (De Alba, 2000; Espinoza, 2000; CEPAL, 2001b; ONU, 2001).

### *Persistencia de la pobreza*

Entre 1990 y 1999 la pobreza registró en balance una relativa disminución en la región con grandes variaciones entre los países. Sin embargo, el número absoluto de pobres en América Latina y el Caribe es hoy más alto que nunca, 224 millones, un hecho que combinado con la inequidad persistente en la región, riñe con los ob-

jetivos de la justicia social y la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas que son dos componentes básicos de la concepción del desarrollo sostenible.

En el período, la pobreza se redujo en un 5,7% en 19 países de la región. Uruguay continúa siendo el único país de la región que mantiene una distribución del ingreso relativamente equitativa, y presenta los más bajos niveles de pobreza urbana, que entre 1990 y 1999 disminuyeron del 11,8% al 5,6%. En 1999 Argentina continuaba siendo uno de los países con menores niveles de pobreza —menos del 15% de hogares pobres— pero la reducción de la pobreza en el decenio fue moderada. En contraste, en Brasil y Chile la pobreza bajó en un 11,5% y un 15,5% respectivamente. No obstante la mejora registrada en el Brasil, el 30% de los hogares se encuentran en la pobreza. En Colombia y Venezuela, entre el 45% y el 50% de los hogares viven en la pobreza y en Bolivia y Ecuador más del 50% se encuentra en esta situación, habiéndose presentado un deterioro en el período. En Centroamérica se presentan notables diferencias entre los países. Costa Rica y Panamá presentaron mejoras sustantivas pasando del 23,7% al 18,2% y de 36,3% a 24,2% respectivamente. En cambio hubo países en donde no se dieron cambios como El Salvador que se mantuvo en el 45% durante la década —o en donde la disminución de la pobreza fue marginal— como en México en donde pasó de 39,3% a 38% u Honduras que pasó de 75,2% a 74,3% (CEPAL-PNUMA, 2001).

#### *Incremento de la inequidad*

Al tiempo que la reducción de la pobreza ha mostrado en los noventa una tendencia favorable, el desempeño de la distribución del ingreso crea grandes interrogantes sobre la capacidad de la región para resolver sus profundos problemas de equidad. Entre los países del Cono Sur sólo Uruguay presenta una distribución más equitativa que en 1990. En todos los países andinos tropicales, con excepción de Bolivia, la distribución no se modificó o se deterioró. En México y Centroamérica la concentración del ingreso se incrementó durante la década del noventa.

La inequidad se expresa también en las desigualdades existentes en la distribución de los activos, en particular en relación con la distribución de la tierra rural y la tenencia del suelo urbano. Mientras Chile, México y Paraguay registran altos niveles de concentración (índice de Gini superior a 0,90), Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Venezuela se ubican en una concentración media (índice de Gini entre 0,79 y 0,90) (CEPAL-PNUMA, 2001).

La falta de acceso a la tierra rural de amplios grupos de la población ha generado crecientes conflictos en la última década, como se manifiesta en el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, así como otros movimientos campesinos en diferentes países de la región. En Costa Rica y El Salvador se adelantaron en el decenio amplios procesos de redistribución de tierras para atender las demandas campesinas. La demanda por derechos territoriales ha venido creciendo en el seno de los movimientos indígenas que buscan el reconocimiento de los derechos de propiedad sobre las áreas que han ocupado tradicionalmente, y se extiende desde México hasta el Cono Sur, pasando por los países de Centroamérica y de la cuenca amazónica. En algunas ocasiones los movimientos indígenas han dado lugar a levantamientos con alto impacto político (ej. Ecuador en el año 2000) e incluso a la insurrección armada (ej. el movimiento zapatista en México). Entre las respuestas a esta problemática, se menciona a México que ha hecho dos reformas constitucionales (1991 y 2001) que buscan resolver, entre otros, el tema de tierras indígenas, y a los países de la cuenca amazónica que han creado resguardos cuya área asciende a más

de 100 millones de hectáreas, teniendo su mayor concentración en Brasil y Colombia (Roldán, 1996; PRB, 1998; MIC, 1998; SEMARNAT, 2001).

La falta de acceso a la tierra y la pobreza han sido identificadas como dos de las causas subyacentes de la deforestación, en particular en la América Latina tropical. Sin embargo, no sería correcto tratar de explicar sólo a partir de ellas dos este último fenómeno que continúa siendo una de las mayores amenazas ambientales de la región y que tiene múltiples orígenes, entre ellos la "potrerización" para fines ganaderos, la construcción de infraestructura y la existencia de incentivos económicos perversos, entre otros (Segura et al., 1997; Contreras, 1999).

La experiencia reciente de América Latina y el Caribe ratifica que es necesario alcanzar un crecimiento económico sostenido para erradicar la pobreza, el cual no debería ser menor a un promedio del 6% durante los próximos veinte años, en contraste con la tasa alcanzada en la década del noventa que apenas tuvo un promedio del 3,1% en el período 1991-2000 (CEPAL, 2001a). Pero como se ha señalado, "Tal vez no baste con el crecimiento. Si no varía la distribución del ingreso, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aun en condiciones de crecimiento sostenido. Por ejemplo, a tasas de 3% de crecimiento anual por habitante, se tardaría casi 50 años o más de un siglo —según el país— en eliminar totalmente la pobreza, medida por la proporción de personas que viven con menos de dos dólares de los Estados Unidos al día. El lapso sería mayor si se utilizaran los umbrales de pobreza específicos de cada país, si la tasa de crecimiento económico fuera inferior o si empeorara la distribución del ingreso. A las tasas de crecimiento y umbrales de la pobreza por países vigentes pasarían cuatrocientos años, o más en algunos casos, antes de poder erradicar la pobreza extrema" (Lustig, 1998).

#### *La transformación productiva*

Las políticas de apertura económica, adelantadas en el contexto de la globalización, han tenido una relación directa con la transformación productiva de los países de la región caracterizada por el mayor peso relativo de los servicios y una reducción de la participación de la producción primaria e industrial en la estructura económica.

La desindustrialización y menor participación de los productos primarios no se han expresado en un menor deterioro ambiental, puesto que la ampliación de la frontera agrícola continúa y la extracción de recursos petroleros y mineros está en crecimiento. La transformación productiva ha tenido, con frecuencia, resultados contradictorios para el medio ambiente. Conllevó la desaparición de muchas actividades del sector manufacturero, caracterizadas por ser ambientalmente insostenibles. La clausura de algunos establecimientos industriales de baja productividad y contaminantes, en razón de sus tecnologías obsoletas, se hizo inevitable con la apertura económica, que les quitó su ventaja primordial en el mercado, es decir la protección frente a la competencia internacional. Pero al mismo tiempo existe un enorme sector de pequeña y mediana industria altamente contaminante que continúa siendo competitivo y que por muy diversas circunstancias escapan al cumplimiento de la normatividad ambiental. A su vez, buena parte de las grandes empresas han sido materia de transformaciones tecnológicas y administrativas dirigidas a mejorar su competitividad que con frecuencia han incorporado tecnologías de descontaminación y de producción más limpia como fruto de diversos factores, entre otros las mayores exigencias del mercado internacional, las presiones sociales, y las nuevas exigencias gubernamentales (CEPAL, 2001a; CEPAL-PNUMA, 2001).

Al mismo tiempo, el volumen de las exportaciones de productos de alto impacto ambiental (aluminio, maderas, papel, celulosa, pesca, petróleo, oro) se ha incrementado. La sobreexplotación de recursos como la pesca y las malas prácticas predominantes en la explotación de la madera en los bosques naturales están degradando la biodiversidad. Si bien las grandes explotaciones mineras y petroleras se tienden a hacer con mejores tecnologías ambientales que en el pasado, los efectos indirectos que muchas veces traen consigo causan grave daño al medio ambiente. En particular, han generado la apertura desordenada de nuevas tierras y, muchas veces, la pérdida de valiosos ecosistemas boscosos. La exploración y explotación de recursos mineros y de hidrocarburos en algunos parques naturales de la subregión, es un proceso relativamente reciente y se está convirtiendo en una de las mayores amenazas para la integralidad de la principal estrategia de la conservación *in situ* de la biodiversidad. El incremento de la pequeña minería del oro (los *garimpeiros* del Brasil y similares en otros países) en las selvas tropicales ha conllevado graves daños ambientales.

Los servicios han emergido como uno de los sectores más dinámicos de la nueva economía. Sin embargo, algunas de las actividades más prometedoras, como es el turismo de playa, han contribuido al incremento del deterioro ambiental. Se ha planteado el imperativo del desarrollo sostenible del turismo —que incluye el ecoturismo como una de sus alternativas—, pero hasta el momento se trata de un movimiento relativamente tímido frente a las presiones que la actividad está ejerciendo sobre las zonas costeras y el medio ambiente marino.

En la pasada década, la privatización parcial o total de algunos servicios públicos que otrora fueran predominante o totalmente prestados por el Estado, se constituyó en una de las principales transformaciones adelantadas en lo que atañe al papel desempeñado por los sectores público y privado y la sociedad civil. Parte de este proceso ha tenido lugar en áreas de actividad muy sensibles para el medio ambiente, como son típicamente el energético y el manejo del agua para diferentes usos incluyendo su provisión para fines domésticos, agrícolas e industriales. Pero no necesariamente esta tendencia es favorable para la protección y buen uso de los recursos naturales renovables y el medio ambiente. Así por ejemplo, en muchos países, las privatizaciones han profundizado los intereses puramente sectoriales, en perjuicio del medio ambiente. Qué y cómo se privatiza y cuáles son los marcos regulatorios sigue siendo el centro de grandes debates. Menos se han examinado los impactos ambientales de la privatización, un tema que evidentemente requeriría una mayor atención y que podría tomar como referencia la experiencia recorrida en estos años (Alvarenga y Lago, 2000; De Alba, 2000; Espinoza, 2000; Gabaldón, 2000; Rodríguez B., 2000; Smith, 2000; CEPAL, 2001a; CEPAL-PNUMA, 2001).

#### *La globalización del crimen organizado y el medio ambiente en la región*

El cultivo y procesamiento de la coca y otros productos ilícitos, así como su comercialización, se ha constituido en una de las actividades económicas más dinámicas de la región con graves impactos sociales, políticos y ambientales. La apertura de tierras para el cultivo de coca en Bolivia, Perú y Colombia ha sido una causa importante de la deforestación, particularmente en la región amazónica del último país. El ciclo compuesto por la erradicación —mediante la fumigación o programas de sustitución— y la apertura de nuevas tierras para remplazar las plantaciones extirpadas, así como la tala de bosques para incrementar el área plantada, están poniendo en riesgo la existencia de valiosos ecosistemas. En forma similar se han deforestado significativos relictos de bosques de niebla para plantar amapola. El tráfi-

co de la droga está controlado por una compleja red de carteles que existen en muchos países de la región y que se enmarcan en el proceso que ha sido descrito como la globalización del crimen organizado. La actividad de estos grupos en un amplio número de países ha incidido en el incremento de la corrupción y es una fuerza que podría llevar a ubicar los cultivos en otras áreas de la región, diferentes a las tradicionales, con los consecuentes impactos ambientales y sociales. La conexión entre el narcotráfico y la financiación de la guerrilla colombiana se ha evidenciado en los últimos años, y más recientemente la conexión entre aquél y el terrorismo internacional (Castells, 2000; FNAC, 2001).

La meta de conservar la biodiversidad riñe con las graves consecuencias que los cultivos ilícitos están teniendo para la integridad de esta riqueza natural en la región. Es urgente desarrollar nuevas políticas globales para enfrentar el narcotráfico. El daño social y ambiental que está infligiendo en la región es enorme, un hecho que con frecuencia se trata de desconocer o eludir por parte de los países desarrollados que son los mayores consumidores de los psicoactivos producto de los cultivos de la coca y la amapola.

### *Las reformas del Estado*

Las transformaciones económicas se han dado simultáneamente y en relación con profundas transformaciones del Estado, el cual se ha replanteado más como complemento de los mercados que un sustituto de éstos y más como socio y promotor que como ente rector. Se ha buscado priorizar sus funciones de regulador, eliminar su papel de empresario, entregar al sector privado y a organizaciones de la sociedad civil la prestación de una parte de los servicios sociales y públicos que eran tradicionalmente de su responsabilidad y, en general, incrementar su eficacia y eficiencia. A partir de estas concepciones, la organización del Estado se ha venido formando con base en la descentralización, la coordinación e integración intersectorial, y la participación ciudadana, fórmulas todas que encuentran diversas expresiones a lo largo y ancho de Latinoamérica, y que a lo largo del presente estudio se exploran con relación a la gestión ambiental.

La reforma del Estado ha tenido lugar simultáneamente con el retorno a la democracia formal que se ha dado en la casi totalidad de los países de la región en las últimas dos décadas, y que ha significado la desaparición de las dictaduras militares de corte autoritario que llegaron en un momento a dominar su escena política. Pero al mismo tiempo se registran conflictos que señalan las debilidades y fallas de la democracia en la región, como lo evidencian el alzamiento armado de los zapatistas en México en 1994 y su movilización no armada en 2001, o los levantamientos y protestas de comunidades indígenas y campesinas de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala acontecidas en el curso de los últimos años, o la subversión armada en Colombia, todos relacionados en alguna medida con la demanda por el acceso a los recursos naturales, a la participación política y al reconocimiento de la identidad cultural. Estos casos hacen referencia a representaciones extremas con situaciones de deficiencias de acceso a bienes sociales, naturales y políticos, pero no son exclusivas de las sociedades donde acontecen y por el contrario, se encuentran presentes en un amplio número de países de la región. Basta con recordar los millones de pobres que están asentados en zonas de alta vulnerabilidad ambiental que constituye uno de los síntomas más aberrantes de la injusticia social imperante (Banco Mundial, 1997; Alvarenga y Lago, 2000; De Alba, 2000; Espinoza, 2000; Gabaldón, 2000; Rodríguez B., 2000; Smith, 2000).

## Aspectos destacados de la evaluación histórica de la gestión ambiental

En este capítulo nos hemos referidos a los antecedentes históricos de la gestión ambiental en América Latina y el Caribe previos a la CNUMAD. Uno de los principales temas examinados es el del surgimiento a lo largo de los años de diversas visiones de la relación sociedad-medio ambiente. Se ha intentado mostrar cómo de ellas se derivan diferentes enfoques para afrontar los problemas ambientales que inciden en la conformación de las legislaciones, las instituciones, las políticas, los instrumentos, los planes y los programas. Se han singularizado seis visiones subyacentes a la gestión ambiental: la minería de los recursos naturales renovables, el uso racional y la conservación de los recursos naturales, el conservacionismo, la gestión ambiental del Estado, y el desarrollo sostenible, así como las visiones propias de las culturas tradicionales. Hoy en día estas visiones coexisten, no solo en la sociedad en general, sino también al interior de las agencias públicas especializadas en la protección ambiental. Se afirma que este es un aspecto que debe ser tomado en cuenta en los procesos de fortalecimiento institucional toda vez que en ocasiones se intenta introducir políticas e instrumentos que no son consistentes con la visión particular detentada por los grupos humanos responsables por su formulación y puesta en marcha.

Las relaciones entre economía, medio ambiente, sociedad y desarrollo sostenible en los noventa han sido el centro de la última parte del capítulo. Al señalar que después de la Conferencia de Río se ha dado un fortalecimiento de la gestión ambiental en América Latina y el Caribe, se ha subrayado el deterioro del medio ambiente ocurrido en el mismo período. Para hacer la aclaratoria de esta paradoja simple, hemos reiterado como no es lo mismo seguir un curso de desarrollo sostenible, que adelantar una buena gestión ambiental. Lo primero obviamente requiere de lo segundo. Mas, para lograr un desarrollo con aquel calificativo, es indispensable también alcanzar la sostenibilidad social y económica; no obstante, todo indica que la región ha progresado muy poco en estas dimensiones del desarrollo después de la Cumbre de la Tierra. Así, por ejemplo, entre 1990 y 1999 la pobreza registró en balance una relativa disminución en la región con grandes variaciones entre los países. Sin embargo, el número absoluto de pobres en América Latina y el Caribe es hoy más alto que nunca, un hecho que combinado con la inequidad persistente en la región, riñe con los objetivos de la justicia social y la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas que son dos componentes básicos de la concepción del desarrollo sostenible. La pobreza y la inequidad se constituyen, entonces, en formidables limitantes para la protección ambiental; es un tema que surgirá una y otra vez a lo largo de este escrito que, a su vez, mostrará como muchas experiencias en la región indican que la gestión ambiental misma se erige en una estrategia que, al tiempo que resuelve problemas ambientales, sirve de pilar para que algunos grupos de la población superen la pobreza.

Al lado de la pobreza y la inequidad se hicieron algunas consideraciones sobre el crecimiento de la población, los patrones de producción, y la globalización del crimen y los cultivos ilícitos como factores que afectan la sostenibilidad ambiental. En relación con los patrones de producción, se ha hecho hincapié en que la transformación productiva asociada con la apertura económica ha tenido resultados contradictorios para el medio ambiente. Las presiones, cargas y tensiones a que está siendo sometido el medio ambiente como consecuencia del incremento del volumen de las exportaciones de productos de alto impacto (aluminio, maderas, papel, celulosa, pesca, petróleo, oro), se ha incrementado. A su vez, la historia reciente de la región muestra cómo ese mismo proceso de apertura económica y el consecuente

abandono de la política económica proteccionista, han conducido a la desaparición de muchas industrias de baja competitividad que operaban con tecnologías obsoletas y sucias. Además, una porción importante de las grandes empresas ha modificado positivamente su gestión ambiental con el fin de hacerse más competitivas en el mercado internacional o como consecuencia de la acción más efectiva de las autoridades ambientales.