

DECLIVE DE LAS INSTITUCIONES Y LA POLÍTICA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹

Manuel Rodríguez Becerra

1. AVANCES EN LOS NOVENTA²

Los países de América latina y el Caribe registraron avances en la gestión ambiental en el período transcurrido entre la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992, y la Cumbre sobre desarrollo sostenible de Johannesburgo, 2002. Ello se evidenció ampliamente en el estudio *Gestión ambiental en América latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas* realizado para el Banco Internacional de Desarrollo (BID) (Rodríguez y Espinoza, 2002). En efecto, la realización de la Cumbre de la Tierra y su proceso preparatorio, iniciado en 1989,

-
- 1 El autor de este artículo efectuó una intervención sobre este tema en el Seminario internacional *Gestión ambiental en América latina y el Caribe: retos y oportunidades*, realizado en Bogotá, el 6 y 7 de noviembre de 2003, organizado por el Foro Nacional Ambiental. Esa presentación, «La gestión ambiental en América latina y el Caribe: evolución y perspectivas» (no publicada), sirvió de base para la elaboración del presente artículo que, como es natural, requirió adelantar una actualización sobre lo acontecido en el período 2003-2007.
 - 2 El texto de esta sección, «Avances en los noventa», se basa fundamentalmente en Rodríguez B. y Espinoza (2002).

dieron gran ímpetu a la política ambiental de los países de la región, que sirvió para consolidar muchos de los logros alcanzados en las dos décadas anteriores, en gran parte, respuesta a los acuerdos alcanzados en la Conferencia sobre medio ambiente humano efectuada en Estocolmo en 1972.

De acuerdo con Rodríguez y Espinoza (2002), entre los logros principales registrados en la década de 1990 se pueden mencionar:

- El aumento de la conciencia pública sobre los problemas ambientales y sus consecuencias para la calidad de vida, así como una mejor comprensión sobre las relaciones entre medio ambiente y desarrollo.
- La consagración de lo ambiental en la constitución (desde 1992 dieciocho países de la región han «constitucionalizado» la protección ambiental, y, en algunos, casos el desarrollo sostenible), así como la expedición de nuevas legislaciones y normas o la actualización de las existentes, y la criminalización de los delitos ambientales en algunas de las legislaciones.
- La ratificación por parte de los países de la región de todos o la mayor parte de los convenios acordados en Río (biodiversidad, cambio climático), así como de aquellos elaborados en el decenio (desertización, contaminantes orgánicos persistentes, POP, por su sigla en inglés, etc.); y la incorporación en muchas de las legislaciones de los Principios de Río (precaución, contaminador pagador).
- El reconocimiento de una más alta jerarquía a lo ambiental en las políticas gubernamentales y los avances en la formulación de las políticas ambientales. El más alto rango político otorgado a las agencias públicas ambientales, en particular en la forma de ministerios (en casi todos los países) y comisiones nacionales ambientales (Chile y Perú) ha redundado en una mayor influencia y visibilidad del sector en la política de los gobiernos. También, diversos organismos del Estado, no pertenecientes al poder ejecutivo, han adquirido un papel más decisivo y positivo en la protección ambiental de

los países; en particular las cortes, el poder judicial y las procuradurías y contralorías.

- Los avances en la formulación y puesta en marcha de políticas ambientales para la protección de los recursos naturales y el control de la contaminación, gracias a los cuales se ha logrado de cierta manera incorporar la dimensión ambiental en las políticas sectoriales de los gobiernos. Esta «inclusión» de la variable ambiental en las políticas sectoriales ha mejorado el desempeño de proyectos de desarrollo e infraestructura tanto en el medio urbano como en el rural. Así, por ejemplo, se encuentran ambiciosas realizaciones en los campos de la agricultura orgánica y en la creación de nuevos sistemas de transporte masivo.
- La adopción de medidas dirigidas a enfrentar las amenazas ambientales globales en las políticas nacionales, subregionales y regionales, como resultado de los requerimientos de diversas convenciones y acuerdos internacionales.
- La creación de nuevas formas de descentralización de la gestión ambiental, incluyendo el fortalecimiento de la gestión ambiental subnacional y local, y la incorporación de mecanismos de participación de la sociedad civil y del sector privado. Igualmente, se ha hecho más énfasis en la gestión ambiental urbana, en particular en las metrópolis, y las ciudades grandes y medianas, en comparación con las dos décadas anteriores, cuando lo verde ocupaba gran parte de la agenda ambiental.
- Los avances en el reconocimiento de los derechos de las minorías étnicas sobre los territorios ambientalmente críticos que forman parte de la riqueza natural de la región.
- El fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales ambientales, y otras organizaciones de la sociedad civil, en relación con su capacidad de adelantar diversos proyectos para la protección ambiental rural y urbana.
- La actualización de los instrumentos de regulación directa y administrativos (comando y control), y el fortalecimiento de

los programas de educación ambiental y sistemas de información ambiental. Así mismo, la introducción de nuevos instrumentos económicos y de mercado para la conservación de recursos y la protección ambiental. En algunos sectores críticos de la actividad productiva y de servicios, se han impulsado esquemas voluntarios para fomentar la producción más limpia; en forma similar, se han fomentado diversos segmentos de los mercados verdes, entre los cuales se mencionan los pagos por servicios ambientales, el ecoturismo y la agricultura orgánica.

Al confrontar el desempeño de los países de la región en materia de gestión ambiental de cara a los avances antes enumerados, durante la década de 1990 «se encuentra quienes califican positivamente en todos ellos, otros que califican en unos pocos, e incluso países que presentan retrocesos en relación con algunos de los puntos en cuestión» (Gabaldón y Rodríguez, 2002). A su vez, el avance en cada uno de los ítems presenta diversos grados y matices, y el proceso de fortalecimiento de las instituciones y políticas ambientales muestra altibajos en ocasiones. Colombia, Costa Rica, Brasil, México y Trinidad y Tobago son los países que alcanzaron mayores logros durante la década de 1990 en las materias señaladas.

El fortalecimiento de las instituciones y las políticas ha permitido proteger y restaurar valores ambientales que son fundamentales para el presente y futuro de los países de la región, mediante la puesta en marcha de diversas iniciativas (planes, programas y proyectos), adelantadas tanto por los gobiernos como por las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado proactivas en el campo ambiental.

Pero al mismo tiempo que se identifican estos logros, que pudiéramos llamar puntuales, encontramos que el balance no es positivo: en su conjunto, el medio ambiente de los países de la región se ha deteriorado. Es una situación que el Programas de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) evidenció

para la década de 1990 en su informe «GEO: América Latina y el Caribe» (PNUMA, 2000).

1.1 EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EN UN CONTEXTO DE DEGRADACIÓN AMBIENTAL: ¿UNA PARADOJA?

Se presenta así una paradoja:

Mientras se registran progresos en la región, en cuanto a la formulación de políticas ambientales, creación de instituciones, aprobación de nuevas leyes y regulaciones conexas, e implementación de proyectos de protección específicos, los hechos muestran que la degradación ecológica continúa incrementándose. ¿Cómo es esto posible? La explicación es que los avances anteriores no han sido todavía suficientes para revertir tendencias inerciales de destrucción del capital natural, que están determinadas en gran medida por los estilos de desarrollo prevalecientes en la región (Gabaldón y Rodríguez, 2002).

América latina y el Caribe comparten con el resto de los países del mundo –desarrollados y en desarrollo–, muchas de las principales causas subyacentes al deterioro ambiental, entre ellas: el aumento de la escala de la actividad económica, los patrones de producción y consumo predominantes, muchos de los cuales son ambientalmente insostenibles, y la falta de una voluntad política para enfrentar adecuadamente los problemas ambientales. Con los otros países del mundo, los de América latina tienen como común denominador el crecimiento poblacional y la pobreza que son, a un mismo tiempo, causa y secuela del deterioro ambiental. En últimas, estamos insertos en un modelo de desarrollo que ha convertido el crecimiento económico en el fin supremo de la humanidad, dejando como cuestiones subsidiarias los objetivos de propender a una sociedad justa y que viva dentro de los límites que impone la naturaleza.

Pero la región presenta también sus peculiaridades: 1) la mayor parte de los países han hecho la transición demográfica,

lo que significa que su población llegaría a estabilizarse a mediados del presente siglo; 2) la inequidad es la mayor entre todas las regiones del planeta, y la pobreza se caracteriza por su persistencia, como lo muestra el hecho de que no haya cedido en términos relativos en las últimas tres décadas, no obstante el crecimiento económico registrado en el período (PNUMA, 2003).

1.2 LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL CONCIERTO GLOBAL

¿Dónde se encuentra la región en comparación con otros países del mundo en materia de protección ambiental? El índice de desempeño ambiental (EPI, por su sigla en inglés), desarrollado por las Universidades de Columbia y Yale para la Conferencia de Davos, nos sirve para tratar de responder a esta pregunta (Yale Center for Environmental Law & Policy, 2006). Este índice se publicó por primera vez en 2000 y desde entonces aparece bianualmente. En 2008 incluyó a ciento cuarenta y nueve países.

«El EPI se enfoca en respuestas mensurables que puedan ser vinculadas a objetivos de política y que puedan ser monitoreadas en el tiempo. El EPI se construye sobre medidas relevantes centradas en dos objetivos centrales: 1) reducir la presión ambiental sobre la salud humana (medio ambiente y salud); y 2) proteger los ecosistemas y los recursos naturales (el objetivo de la vitalidad de los ecosistemas)» (Yale Center for Environmental Law & Policy, 2008: 1). Estos dos objetivos, derivados de la revisión cuidadosa de la literatura ambiental, reflejan las prioridades expresadas por los formuladores de políticas, y, sobre todo, las dimensiones ambientales de los Objetivos del milenio. El medioambiente y la salud y la vitalidad de los ecosistemas se analizan mediante la utilización de veinticinco indicadores distribuidos en seis categorías de política pública que están hoy bien establecidas: medio ambiente y salud, calidad del aire, recursos del agua, recursos naturales productivos, biodiversidad y hábitat, y cambio climático (Ibídem).

En la tabla 1 aparecen los países del mundo que, en el índice de 2008, registran una tasa de éxito mayor a 80% en el cumplimiento de un amplio rango de objetivos ambientales que van desde el acceso al agua potable y la disposición adecuada de desechos peligrosos hasta el manejo sostenible de la agricultura y las pesquerías, e incluye el estado de protección de los diversos ecosistemas, así como la baja emisión de gases de efecto invernadero o de gases que afectan la capa de ozono. En esta tabla clasifican once países de América latina y el Caribe: Costa Rica (5), Colombia (9), Ecuador (22), Chile (29), Panamá (32), República Dominicana (33), Brasil (35), Uruguay (36), Argentina (38), Cuba (41) y Venezuela (45).

En la tabla 2 aparecen los veinticuatro países latinoamericanos para los cuales se estimó el EPI, e incluye también su ubicación en el conjunto de países del globo. Como se observa, el lugar que ocupan en el rango mundial es muy diverso.

El índice ha sido objeto de numerosas críticas. Se observa, entre otras, que ha presentado grandes variaciones en el tiempo lo que genera dudas acerca de su utilidad. Así, por ejemplo, Colombia pasó del puesto 36 en 2000, al 22, 17, y 9 en 2002, 2004 y 2006, respectivamente. Dada la naturaleza del índice, variaciones como estas sólo se podrían justificar a mediano y largo plazo. Que en un plazo tan corto hayan tenido lugar sólo pueden ser explicado por variaciones en la calidad de la información, como parece ser el caso.

La posición de Colombia como noveno país del mundo en protección ambiental fue comentada con escepticismo por algunos ecologistas. Así, Andrés Hurtado en su columna de *El Tiempo* subrayó: «Esta noticia fue recibida más con estupor que con alegría por las personas serias que conocen del tema en Colombia. El comentario que más he oído es: ¿cómo estarán los demás países, los que ocupan lugares de 50 para abajo? Seguro no les queda un árbol, un riachuelo, un pajarito. En este caso, el mundo dio otra prueba de su desconocimiento casi total sobre nosotros» (Hurtado, 2008).

TABLA 1
ÍNDICE DE DESEMPEÑO AMBIENTAL.
PAÍSES DEL MUNDO CON UN ÍNDICE MAYOR A 80,0

Puesto	País	Calificación
1	Suiza	95,5
2	Suecia	93,1
3	Noruega	93,1
4	Finlandia	91,4
5	Costa Rica	90,5
6	Austria	89,4
7	Nueva Zelanda	88,9
8	Letonia	88,8
9	Colombia	88,3
10	Francia	87,8
11	Islandia	87,6
12	Canadá	86,6
13	Alemania	86,3
14	Reino Unido	86,3
15	Eslovenia	86,3
16	Lituania	86,2
17	Eslovaquia	86,0
18	Portugal	85,8
19	Estonia	85,2
20	Croacia	84,6
21	Japón	84,5
22	Ecuador	84,4
23	Hungría	84,2
24	Italia	84,2
25	Dinamarca	84,0
26	Malasia	84,0
27	Albania	84,0
28	Rusia	83,9
29	Chile	83,4
30	España	83,1
31	Luxemburgo	83,1
32	Panamá	83,1
33	República Dominicana	83,0
34	Irlanda	82,7
35	Brasil	82,7
36	Uruguay	82,3
37	Georgia	82,2
38	Argentina	81,8
39	Estados Unidos	81,0
40	Taiwán	80,8
41	Cuba	80,7
42	Polonia	80,5
43	Bielorrusia	80,5
44	Grecia	80,2
45	Venezuela	80,0

TABLA 2.
 ÍNDICE DE DESEMPEÑO AMBIENTAL. PAÍSES
 DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Puesto	País	Calificación	Puesto global
1	Costa Rica	90,5	5
2	Colombia	88,3	9
3	Ecuador	84,4	22
4	Chile	83,4	29
5	Panamá	83,1	32
6	República Dominicana	83,0	33
7	Brasil	82,7	35
8	Uruguay	82,3	36
9	Argentina	81,8	38
10	Cuba	80,7	41
11	Venezuela	80,0	45
12	México	79,8	47
13	Jamaica	79,1	54
14	Perú	78,1	60
15	Paraguay	77,7	63
16	El Salvador	77,2	65
17	Guatemala	76,7	69
18	Honduras	75,4	73
19	Nicaragua	73,4	77
20	Belice	71,7	84
21	Trinidad y Tobago	70,4	89
22	Guayana	64,8	108
23	Bolivia	64,7	110
24	Haití	60,7	119

El caso es que de los trece países en desarrollo con un índice mayor a 80 once pertenecen a la región de América latina y el Caribe. Ello indicaría que hay factores que les son comunes y que explicarían esta posición, como su relativa baja presión poblacional en comparación con otros países en desarrollo, o su extraordinaria riqueza en biodiversidad y aguas (en particular en el caso de los siete países tropicales de la región que aparecen en esa clasificación).

Seguramente, el índice no es el más satisfactorio, pero no contamos con otro de esta naturaleza. Sin embargo, en algunos países latinoamericanos, podría generar la perversa idea de que lo estamos haciendo muy bien o que estamos mejorando, cuando es claro que la gestión ambiental en la región ha decaído en los últimos años.

2. SIGNOS DE DECLIVE DE LAS INSTITUCIONES Y LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

En el estudio para el BID terminado en 2001 se concluía que era necesario no solo tratar de consolidar las reformas en materia de la institucionalidad y la política ambiental adelantadas en la década de 1990, sino fortalecerlas mucho más allá de lo alcanzado, como una de las condiciones para dirigirse hacia el desarrollo sostenible (Rodríguez y Espinoza, 2002).

En contraste con este escenario deseado, en la actualidad se registra el declive de la institucionalidad y las políticas ambientales en los países de la región, fenómeno que comenzó a darse desde finales de la década anterior, aunque el tiempo y las características del mismo presentan peculiaridades en cada país. Así, por ejemplo, en los foros regionales y subregionales efectuados en 2000-2001, como antesala a la Conferencia de Johannesburgo, participantes representativos manifestaron en sus intervenciones su preocupación sobre la pérdida de prioridad que estaba registrando el asunto en la agenda pública³. Observaciones en esta misma dirección fueron realizadas en un

3 Este fue el caso del «Foro de personas eminentes», reunido en Barbados en 2001 por invitación de la subsecretaría de asuntos sociales y económicos de la Organización de las Naciones Unidas, en el cual participaron cerca de cuarenta líderes del ambientalismo de la región. Ese fue también el caso de los foros subregionales (Centroamérica y el Caribe, región andina, y Cono Sur) convocados por el PNUMA como preparatorios de la Conferencia de Johannesburgo.

seminario organizado por el Foro Nacional Ambiental a finales de 2003 con el propósito de explorar la situación y perspectivas de la gestión ambiental en América latina (FNA, 2003).

Entre las manifestaciones del debilitamiento de la institucionalidad ambiental encontramos, por ejemplo, las inconvenientes reformas efectuadas a algunas de las autoridades ambientales nacionales de la región, entre las que mencionamos los casos de México, Argentina, Nicaragua, Costa Rica y Colombia, entre los años 2000 y 2006. Además, en el mencionado seminario sobre la situación de la gestión ambiental en la región se enfatizó la creciente marginación de lo ambiental de la agenda de las políticas sectoriales –agrícola, energética, minera y de turismo– en los casos de Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela; y la pérdida de capacidad técnica que acusan las autoridades ambientales nacionales en Venezuela, Colombia y Perú. Así mismo, se mencionó la disminución que en términos reales habían sufrido en estos países los recursos económicos asignados a la gestión ambiental en los presupuestos nacionales.

Los crecientes conflictos socioambientales que se han presentado en los últimos años en relación con diversos proyectos mineros y de extracción de hidrocarburos son en gran parte expresión de la debilidad de las instituciones ambientales y de la inadecuada inserción de lo ambiental en las políticas sectoriales. Son múltiples los casos, y se mencionan aquí sólo algunos a título de ilustración: la exploración petrolera en territorio de la comunidad indígena u'wa en Colombia, las mineras Yanacocha (oro) y Antamina (cobre y zinc) en el Perú, Glamis Gold y Entre Mares (oro), en Honduras⁴, Glamis Gold Ltd., en San Miguel Ixtahuacan, Guatemala (Replogle, 2006), y Barrick (oro y plata) en la frontera entre Argentina y Chile (Gutman, 2006).

En forma similar, las controversias sobre la conveniencia social y ecológica desatadas por el desarrollo de nuevos enclaves

4 http://www.cafod.org.uk/get_involved/campaigning/unearth_justice/honduras.

turísticos –como el de la Escalada en Baja California, México⁵–, o por la construcción de nuevos puertos –como los de bahía Málaga, Palermo y Dibuya en Colombia–, o por la constitución de establecimientos industriales –como las dos grandes papeleras en la ribera del río Uruguay, la frontera entre Uruguay y Argentina–, han puesto en evidencia «los pocos dientes» de las instituciones ambientales nacionales de la región.

Además, las agencias nacionales ambientales parecen cada vez más capturadas por los grupos de interés que se supone deben controlar; de otra manera no se explicaría la forma en que en Brasil ha sido autorizada la introducción de organismos vivos y modificado, que en Colombia se aprobara la ley forestal o se derogara la resolución que prohibía la entrada al país desechos peligrosos, dos decisiones mediante las cuales se favorece a grupos económicos a corto plazo, al tiempo que se abandona la protección de valores ambientales fundamentales para el futuro del país. Precisamente en el reciente informe del Banco Mundial sobre Colombia (2007) se señala como una expresión de la captura de la autoridad ambiental por parte del sector regulado los denominados «Convenios de producción más limpia», que antes que servir para que las empresas vayan más allá del cumplimiento de la ley habrían servido para que lo eviten.

3. ¿POR QUÉ SE ESTÁ PRESENTANDO EL DECLIVE DE LA PRIORIDAD AMBIENTAL EN LA AGENDA PÚBLICA DE LATINOAMÉRICA?

En el declive de la institucionalidad y las políticas ambientales de la región incide un conjunto de factores culturales, políticos e ideológicos. En la presente sección se hará referencia a

5 http://news.nationalgeographic.com/news/2003/09/0912_030912_traveler_baja.html.

cinco factores: la *fracasomanía*, el reformismo y el preciosismo legal, la fragilidad de la institucionalidad ambiental, la incipiente conciencia ambiental, y el lugar que se le otorga a lo ambiental en el desarrollo⁶. La sección posterior se ocupará de los factores de naturaleza internacional que ayudan a explicar esta situación.

La *fracasomanía* fue una categoría desarrollada por Hirschman (1975) para describir una forma de comportamiento muy arraigada en Latinoamérica en comparación con otras regiones del mundo. Hace referencia a problemas cognoscitivos de las sociedades latinoamericanas que se expresan en su dificultad de reconocer el éxito de una política, y por el contrario preferir ver en las fallencias, que normalmente se encuentran en su puesta en marcha, la prueba definitiva de su fracaso. La *fracasomanía* es una actitud que tiende a minimizar lo positivo de una determinada política gubernamental y a exaltar sus problemas, vacíos e impactos negativos. Es un comportamiento que lleva con frecuencia a que los nuevos gobiernos o funcionarios de turno no den continuidad a muchas de las instituciones y las políticas, y prefieran sustituirlas por otras, reformarlas o ignorarlas. Lleva a la negación a construir sobre la experiencia, a construir sobre lo construido, y conduce a las permanentes reformas en que se ven involucrados los países latinoamericanos en todos los campos, y también en el ambiental. Es la raíz misma del reformismo, característico, en mayor o en menor grado, de todos los nuevos gobiernos y de las enormes energías que se invierten en él.

El reformismo detonado por la *fracasomanía* suele anclarse en otro comportamiento latinoamericano: el preciosismo legal. Las sociedades latinoamericanas suelen ver las leyes como una suerte de fetiche que resuelve todos los problemas, característica

6 El texto incorporado en esta sección es una adaptación y ampliación de las consideraciones que sobre el mismo aspecto hiciera en la intervención «La gestión ambiental en América latina y el Caribe: evolución y perspectivas» (Rodríguez B., 2003).

que se funde con la incapacidad para discernir las limitaciones de tal aproximación (Gabaldón y Rodríguez, 2002).

El reformismo y el preciosismo legal encuentran en la fragilidad institucional y de las políticas ambientales un campo propicio. Estas, al corresponder a un interés público relativamente joven y tener una base social y política relativamente débil para su defensa, se encuentran en una posición vulnerable. Es una vulnerabilidad que, además, se ve magnificada por grupos dirigentes de los sectores público y privado que identifican en lo ambiental un obstáculo para el desarrollo económico y, con mucha frecuencia, para sus intereses particulares.

La fragilidad institucional se manifiesta en la fuerte dependencia de la política ambiental del voluntarismo presidencial. En efecto, el destino de la gestión ambiental en Latinoamérica ha estado, con frecuencia, ligado a la importancia otorgada al tema por el jefe de Estado de turno, como se ilustra en las reformas institucionales y de políticas, no siempre felices, que por iniciativa del ejecutivo se han realizado en diversos países de la región en diferentes momentos, sin dejar que se consoliden las anteriores. Así, por ejemplo, en México se desmembró de la división de pesca (Semarnat) al iniciarse el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) en 2000, como respuesta a la gran presión ejercida por el gremio pesquero que siempre vio en la autoridad ambiental una amenaza para sus intereses.

En Colombia, por iniciativa del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-), se reformó el Ministerio del Medio Ambiente, y se creó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, llevando a aquel las funciones que en estas dos últimas materias existían en el Ministerio de Desarrollo Económico, que se clausuró. Fue una reforma que se adelantó en 2003 sin que se hiciera ningún estudio de evaluación sobre los resultados alcanzados por el Ministerio del Medio Ambiente, creado diez años antes. Simplemente había que cumplir con una promesa electoral de reducir el número de ministerios, como supuesta vía para disminuir el déficit fiscal, una medida que evidentemente no era

muy significativa para alcanzar este propósito, pero que sí pareció constituir una llamativa propuesta electoral.

En forma similar, en Argentina, en su campaña para buscar la reelección, el presidente Carlos Menem (1989-1995; 1995-1999) entregó a las provincias las competencias en materia del manejo de los recursos naturales, como parte de su estrategia electoral, lo que resultó en el debilitamiento de la capacidad de la autoridad nacional para la formulación de políticas. A su vez, en 2000, el presidente Fernando de la Rúa (diciembre de 1999-diciembre de 2001), poco después de posesionado, eliminó la Secretaría del Ambiente para incorporar el asunto en la subsecretaría en la Secretaría correspondiente a Salud, una decisión eventualmente relacionada con la impopularidad alcanzada por la cabeza de la cartera ambiental, casi un ícono de la corrupción de la cual se acusa al gobierno de Carlos Menem.

En 2006, el presidente Néstor Kichner (mayo de 2003-diciembre de 2007) llevó lo ambiental al rango de secretaría del gabinete, aparentemente motivado por la necesidad de contar con una autoridad ambiental más visible en el contexto del conflicto entre Argentina y Uruguay en torno al caso del establecimiento de dos papeleras en la ribera uruguaya del río Uruguay, la frontera entre los dos países; así lo indicaría el hecho de que el presidente haya designado como jefe de la nueva cartera a una aguerrida defensora de los derechos humanos y ambientales, que desde la ONG que dirigía apoyó en el ámbito jurídico las reclamaciones adelantadas por el movimiento social surgido en la provincia de Entre Ríos en oposición al establecimiento de las papeleras.

No obstante este fortalecimiento, la debilidad de la autoridad ambiental nacional de Argentina se ha puesto de manifiesto recientemente en el caso de la aprobación de la explotación minera de oro a la empresa canadiense Barrick. La provincia de San Juan concedió la licencia sin tomar en consideración los cuestionamientos que hicieron sobre la misma la secretaria de Medio Ambiente, Romina Picolotti, y Raúl Estrada Oyuela,

representante especial del Ministerio de Relaciones Exteriores para asuntos ambientales internacionales. Esta última situación simplemente expresa las graves consecuencias que para el interés público nacional ha tenido el debilitamiento que en materia de competencias sufrió la autoridad ambiental nacional a finales del gobierno del presidente Menem⁷.

En Brasil se está adelantando (2007) una polémica reestructuración del Ministerio del Medio Ambiente y del Ibama, que de nuevo evidenciaría la capacidad que tienen los jefes de Estado de alterar las políticas ambientales. En efecto, la reforma:

(...) ha generado preocupación sobre un debilitamiento de la vigilancia de licencias ambientales a cargo del Ibama, al que algunos funcionarios del gobierno culpan de obstaculizar el desarrollo (...) el presidente Luiz Inácio Lula da Silva estaría esperando que los cambios en el Ibama aceleren también el otorgamiento de licencias a proyectos de infraestructura clave, (...).

Sin embargo,

(...) algunos cuestionan la posibilidad de que el Presidente consiga los resultados que aparentemente quiere, sosteniendo que la ministra del Medio Ambiente, Marina Silva, será renuente a dar pasos que pudieran comprometer la vigilancia ambiental (Ecoaméricas, 2007a).

La gran incidencia de la voluntad del ejecutivo en el destino de la institucionalidad ambiental, cabe decirlo, no es una dolencia exclusiva de los países en desarrollo, como lo ilustran

7 Otro ejemplo de la fragilidad de la institucionalidad ambiental frente al ejecutivo lo brinda el Ecuador. En efecto, el presidente Gustavo Noboa (enero de 2000-enero de 2003), quien reemplazó al presidente Jamil Mahuad (1998-enero de 2000) tras un golpe militar, tan pronto como se posesionó tomó la decisión de clausurar el recién creado Ministerio del Ambiente y llevar sus funciones al Ministerio del Turismo. La decisión fue afortunadamente revertida ante presiones de diversos sectores.

bien los grandes retrocesos registrados en la legislación ambiental doméstica de Estados Unidos y su política internacional durante la administración de George W. Bush (2001-2004; 2005-2008) (Kennedy, 2004), o en el caso de algunos países europeos cuando han llegado al poder los partidos de derecha.

A su vez, la fragilidad de lo ambiental dentro de la agenda pública se manifiesta en la inestabilidad de los recursos económicos que le han sido asignados para su desarrollo. En los primeros años que siguieron a la Conferencia de Río estos se incrementaron tanto en el sector público como en el privado (Bárcena y De Miguel, 2001); sin embargo, a finales de la década pasada en muchos países de Latinoamérica el presupuesto público en materia ambiental fue objeto de recortes sustanciales como consecuencia de las medidas de ajuste macroeconómico tomadas para corregir el déficit fiscal, con frecuencia bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional. Estos recortes fueron, en algunos casos, más drásticos que en otros sectores de actividad⁸.

Más recientemente, en Costa Rica, la separación de la autoridad de parques nacionales del Ministerio de Energía y Medio Ambiente ha significado el debilitamiento de la autoridad ambiental nacional, en esta última entidad, como consecuencia de la disminución de sus recursos humanos y económicos, los cuales procedían en porción sustantiva de la unidad de parques, cuyos ingresos económicos están vinculados al exitoso programa de ecoturismo de ese país.

A su vez, Nicaragua, después de contar un promisorio Ministerio del Ambiente, construido a partir de la cooperación internacional, parece conformarse hoy con el declive que ha significado la finalización de la ayuda internacional, sin que esta haya sido sustituida por recursos del presupuesto nacional.

En últimas, la fragilidad de la institucionalidad y de la política ambiental frente a las coyunturas política y económica

8 Ese es el caso de Colombia, tal como lo evidencia Guillermo Rudas en su capítulo de este libro.

favorece la falta de continuidad, consistencia y coherencia de las instituciones y las políticas públicas de la región. Precisamente, Henry Mance, en su contribución a este libro, explora la vulnerabilidad política de las instituciones ambientales colombianas y la forma en que ella ha incidido en el ascenso y el declive del Ministerio del Ambiente. Al examinar la evolución de Ministerio en el período 1993-2006 observa cómo esa vulnerabilidad ha favorecido la creación de ventanas de oportunidad tanto para el fortalecimiento como para el debilitamiento de la institucionalidad. Así ocurrió en Colombia con la expedición de la ley 99 de 1993 (cuando se dio una ventana de oportunidad para el fortalecimiento) como con la fusión del ministerio (cuando se dio una ventana de oportunidad para su debilitamiento). Lo ocurrido en Argentina parece corresponder a este patrón: el desprestigio del gobierno de Menem y el ascenso del nuevo gobierno de De la Rúa favorecieron el debilitamiento de la institucionalidad ambiental; en contraste, las circunstancias muy peculiares del conflicto entre Uruguay y Argentina en torno al caso del establecimiento de las papeleras en las riberas del río Uruguay crearon una situación política favorable a una nueva reforma de la primera autoridad ambiental del país, otorgándole mayor jerarquía dentro de la administración pública.

La conciencia ambiental ha aumentado como se evidencia en cientos de expresiones. Sin embargo, la conciencia y percepción públicas sobre los problemas ambientales son muy heterogéneas. Por ejemplo, se advierte una creciente presión de la población por la seguridad en el suministro de agua para diferentes usos, incluyendo el consumo humano, y por el saneamiento básico (redes de alcantarillado, tratamiento de aguas servidas, disposición adecuada de las basuras). Pero al mismo tiempo, para la mayoría de los habitantes el problema de la degradación del suelo simplemente no existe o tiene muy poca importancia, a pesar de constituir una de las amenazas ambientales más agudas de la región (Bucher *et al.*, 2000). Algo similar podría decirse del cambio climático, un asunto sobre cuyo significado

ha existido un gran desconocimiento público, aunque recientemente, y como consecuencia de los diversos desastres naturales que se han asociado al fenómeno y de la atención que le han dado los medios de comunicación masiva, ello podría estar cambiando⁹. Así mismo, el ciudadano urbano parece cada vez más ajeno a la importancia que pueden tener los bosques y la biodiversidad para su bienestar o para el equilibrio ecológico del lugar en donde reside o del planeta (Bucher *et al.*, 2000).

Numerosos ciudadanos tienen hoy la percepción de que los problemas ambientales son mayores que hace dos décadas. Sin embargo, este hecho no parece tener la suficiente fuerza, como se manifiesta en el papel muy modesto o inexistente que tiene en las campañas políticas locales y nacionales en la región. Tampoco se ha traducido en el cumplimiento equivalente de las regulaciones ambientales por parte de la ciudadanía. Además, los grupos dirigentes no parecen tener una percepción clara sobre las consecuencias que para el medio ambiente tienen diversas políticas económicas y sociales, tal como se evidenció en una investigación que sobre el particular se llevó a cabo en Brasil a finales de la década pasada (PRB, 1997). Este conjunto de observaciones nos lleva a afirmar que si bien la conciencia ambiental se ha incrementado ella presenta aún un estado de desarrollo que podemos calificar como incipiente, situación que facilita el frenazo o el retroceso de la política ambiental que presenciamos en la actualidad.

Finalmente, y vinculado con la incipiente conciencia ambiental, se subraya que el predominio del *paradigma del crecimiento económico*, que otorga a lo ambiental una posición marginal, se traduce en la insuficiente capacidad desarrollada por los países de la región para resolver las causas subyacentes

9 La película de Al Gore y el concierto «Live Earth» son dos de las manifestaciones de este fenómeno. También lo son la atención de los medios de comunicación que han merecido el informe del IPCC (2007) y el informe de Stern (2006).

de la degradación y la destrucción ambiental. En la última década lo ambiental ha permeado algunas esferas de la acción estatal y de la política pública, diferentes de las que en la década de 1980 eran denominadas como el «sector ambiental». Sin embargo, este intento de integración de la dimensión ambiental en las políticas fundamentales y en las políticas sectoriales sigue siendo muy tímido, como consecuencia de que el alto gobierno, y en general los decisores políticos y privados claves, continúan encarando lo ambiental como una restricción al desarrollo, y por ende como un asunto de baja prioridad, cuando se toman decisiones estratégicas para buscar el crecimiento económico. Esta visión parecería haberse agudizado en los países de la región empeñados en un nuevo intento de insertarse mejor en el proceso de internacionalización de la economía, tras el fracaso del intento anterior expresado en el Consenso de Washington. Este hecho estaría favoreciendo los retrocesos de la política ambiental en curso.

4. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La situación descrita debe ser entendida en el escenario internacional, en particular en relación con el lugar que ocupa lo ambiental en la agenda global, la influencia de la política internacional de Estados Unidos en la política ambiental y la relación entre la globalización económica y las políticas ambientales de la región.

4.1 LA AGENDA GLOBAL Y LA POLÍTICA AMBIENTAL LATINOAMERICANA

Tanto el ascenso como el descenso de la prioridad de lo ambiental en la agenda pública latinoamericana coinciden y, en parte, se explican con el ascenso y el descenso del asunto en la agenda global de las relaciones internacionales.

Como se ha señalado (Guimarães, 2003) en Río 92 se establecieron los cimientos para una nueva visión acerca del medio ambiente, convirtiendo su agenda, en los ámbitos global y doméstico, en una de desarrollo sostenible. Las convenciones de biodiversidad y cambio climático constituyen sin duda los puntos más altos de los acuerdos logrados en Río en esa dirección. En general, la evaluación de la Cumbre de la Tierra es positiva si se considera la conformación de la agenda global sobre desarrollo sostenible y las acciones tomadas desde su realización, entre las cuales se subrayan: 1) la incorporación de los principios de precaución, del contaminador pagador y de responsabilidades comunes pero diferenciadas en diversos tratados multilaterales; y 2) la incorporación sin precedentes de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad científica en el campo de las relaciones ambientales internacionales.

A finales de la década de 1990 y principios de la presente ya eran evidentes muchos signos de pérdida del ímpetu que los asuntos ambientales y de desarrollo sostenible habían adquirido a partir de la Conferencia de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo en 1992. Ello se manifestó en el incumplimiento de los acuerdos alcanzados en la Cumbre, en las difíciles y no muy exitosas negociaciones dirigidas a desarrollar los convenios de cambio climático y biodiversidad, y en el proceso preparatorio que condujo a la Cumbre de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible que tuvo lugar en 2002. En últimas, los países desarrollados orientaron esta última cumbre principalmente hacia los problemas de pobreza y salubridad del África, un objetivo sin duda loable pero que, a su vez, terminó por recortar los alcances que hubiese podido tener la reunión en el ámbito general del desarrollo sostenible global.

Además, la Cumbre se constituyó en una oportunidad perdida para los países de Latinoamérica que, en definitiva, no presentaron propuestas ni posiciones regionales que eventualmente la hubiesen podido enrumbar hacia objetivos de mayor relevancia global. La débil posición de los países latinoamericanos, tomados

en su conjunto, y la pobre participación de muchos de ellos, tomados individualmente, fueron una clara manifestación de la pérdida de vigor del tema en las agendas públicas domésticas y regionales. Como ha subrayado Yolanda Kakabadse:

Si se entiende por caridad repartir lo que sobra, y por solidaridad el hecho de repartir lo que se tiene, la de Johannesburgo fue una agenda caritativa, donde los países desarrollados acordaron destinar sus sobrantes a los mercados africanos. Los latinoamericanos no fuimos sagaces al permitir que la Cumbre definiera prioridades que no corresponden a nuestras necesidades, ni supimos orientar la agenda de pobreza de manera que pudiéramos quedar insertos en ella (FNA, 2003).

4.2 LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS Y LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LATINOAMÉRICA

Tres factores parecen haber tenido una influencia particular en el declive de lo ambiental en la agenda global: 1) la administración del presidente George W. Bush que, en la tradición de los gobiernos republicanos de las dos últimas décadas, ha echado para atrás, o degradado, diversas políticas ambientales domésticas e internacionales, como se evidencia, entre muchos sucesos, en las interpretaciones del Clean Air Act en relación con las medidas dirigidas a controlar las emisiones de CO₂, y en la no ratificación del protocolo de Kyoto; 2) el 11 de septiembre de 2001, un hecho ante el cual el gobierno del presidente Bush ha transformado radicalmente la política internacional de Estados Unidos para dar prioridad a la lucha contra el terrorismo, privilegiando la guerra preventiva como estrategia para conjurarlo. Además, en este contexto, el gobierno de Estados Unidos da prioridad a las relaciones bilaterales, estrategia que está vulnerando paulatinamente el multilateralismo, uno de los fundamentos mismos de las Naciones Unidas; 3) la primacía que Estados Unidos otorga a la expansión comercial global, propósito al cual queda supeditado lo ambiental.

El bilateralismo en conjunción con el declive de lo ambiental en la agenda de Estados Unidos ha sido uno de los principales factores que explica el retroceso de la gestión ambiental global. Este conjunto de factores se ha llegado a denominar como el síndrome Bush. Como ha señalado Kakabadse:

El presidente Bush promueve en su país la minería en los parques nacionales y todos nuestros países empiezan a hacerlo (petróleo y minería a la cabeza), aún a costa de modificar mandatos constitucionales existentes que expresen lo contrario. (...) Apoyamos violaciones a la visión de largo plazo en el continente americano al aceptar la estrategia del gobierno de los Estados Unidos de impedir la entrada en vigencia del Convenio marco sobre cambio climático y plantear convenios bilaterales sustitutivos que operen bajo condiciones establecidas unilateralmente por su gobierno. La seguimos apoyando al aceptar la exigencia hecha por este mismo gobierno, en el sentido de salirnos del G-19 (FNA, 2003).

En forma similar, en Colombia la política de fumigación de los cultivos ilícitos, tan inefectiva como forma para eliminar el mercado de psicoactivos y tan perversa para el medio ambiente, ha sido fundamentalmente dictada desde Estados Unidos, como se manifiesta en el caso del Plan Colombia, iniciado desde la administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002).

Sin embargo, la posición estadounidense en el ámbito de la política ambiental global no se puede explicar exclusivamente a partir del síndrome Bush, toda vez que durante el gobierno del presidente Clinton (1993-1996; 1997-2001) se dieron diversos eventos que constituyeron una clara manifestación de la pérdida de prioridad de lo ambiental en la agenda estadounidense. En efecto, este no estuvo en capacidad de ratificar la Convención de biodiversidad, debido a que el Congreso no aprobó el proyecto de ley correspondiente. Así mismo, en muchas otras negociaciones ambientales el gobierno de Estados Unidos presentó posiciones que distaron de aquellas mantenidas en épocas

anteriores, a pesar de contar en el poder ejecutivo con un político ambientalista, el vicepresidente Al Gore.

Para culminar la discusión sobre Bush es del caso hacer alusión al interrogante formulado en el seminario internacional sobre la política ambiental de Latinoamérica realizado en 2003: ¿estarían los gobiernos de México a la Patagonia dando prioridad a lo ambiental si la directriz del gobierno de Estados Unidos hubiera sido ambiental?

4.3 GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA AMBIENTAL DE LATINOAMÉRICA

Pero la suerte de lo ambiental como consecuencia del contexto internacional no se puede explicar exclusivamente a partir del voluntarismo de los jefes de Estado de Estados Unidos o de otros países del norte. En efecto, la globalización económica, profundamente anclada en la expansión del comercio internacional, se reconoce como una fuerza que ha incidido significativamente en la división internacional del trabajo y de la producción, y con ello en el medio ambiente. Una expresión de esta situación se dio en el hecho de que al tiempo que se realizaban las negociaciones conducentes a la Conferencia de Río, se estaba culminando la ronda de negociaciones que dio vida a la Organización Mundial del Comercio, la cual ha servido como uno de los motores de la globalización económica. En este último contexto se firmó, además, el Consenso de Washington, instrumento que propulsó las políticas de apertura comercial, adelantadas en América latina en la década de 1990. En la práctica, los acuerdos comerciales internacionales han relegado a un plano secundario los acuerdos de Río con sus metas en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

Se subraya cómo el hecho anterior se refleja en los convenios internacionales ambientales. Al ser el resultado de procesos de negociación, incluyeron la dicotomía entre aspectos comerciales y ambientales que respondían a intereses muchas veces opuestos

entre sí, lo que condujo frecuentemente a la inclusión de principios y propósitos ambivalentes. La crisis se gestó en la coexistencia de dos paradigmas contradictorios; se confió demasiado en la suma de estos tratados y en la posibilidad de conciliar los conflictos que fuesen surgiendo. Con el transcurso del tiempo, los componentes comerciales se han ido imponiendo sobre los ambientales.

Las políticas comerciales han incidido en forma directa en la transformación productiva de los países de la región, que se caracteriza hoy por el mayor peso relativo de los servicios y una reducción de la participación de la producción primaria e industrial en la estructura económica en las dos décadas pasadas. Pero la desindustrialización y menor participación de los productos primarios no se expresaron en un menor deterioro ambiental, puesto que la ampliación de la frontera agrícola continúa y la extracción de recursos petroleros y mineros para la exportación está en crecimiento (CEPAL-PNUMA, 2002). Así, por ejemplo, el gran crecimiento de la actividad agrícola en Brasil ha significado la destrucción de ecosistemas de importancia en la región amazónica y el Cerrado, y el vertiginoso crecimiento de la industria acuícola de Chile (salmón en particular) ha causado altos impactos en la región de los lagos (Ecoaméricas, 2007b). En este país, además, parte del crecimiento de la industria forestal llevó la destrucción de valiosos bosques naturales temperados.

Además, el enorme incremento de la demanda global por los biocombustibles durante los tres últimos años puede llegar a tener un grave impacto sobre la biodiversidad, en particular si se llegare a talar bosques naturales y a afectar otros ecosistemas con el fin de abrir nuevas tierras para la plantación de diversos cultivos destinados a su producción.

La transformación productiva detonada por la globalización hace parte de las denominadas políticas implícitas ambientales, es decir de aquellas políticas sectoriales que tienen consecuencias para el medio ambiente, ya sean positivas o negativas, sin

que ese sea su propósito establecido. La transformación productiva, como política implícita, ha tenido, con frecuencia, resultados contradictorios para el medio ambiente. Muchas de las industrias con tecnologías obsoletas y altamente contaminantes, que subsistían al amparo de las políticas proteccionistas, fueron eliminadas, y gran parte de los grandes establecimientos industriales mejoraron su gestión ambiental. Al mismo tiempo, el volumen de las exportaciones de productos de alto impacto ambiental (aluminio, maderas, papel, celulosa, pesca, petróleo, carbón, cobre, oro) se ha incrementado, y 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 (CEPAL-PNUMA, 2002).

La exploración y la explotación de recursos mineros y de hidrocarburos para la exportación en zonas ambientalmente sensibles se ha incrementado en los últimos años. Con frecuencia las prácticas de explotación de los hidrocarburos y de las grandes operaciones mineras se caracterizan por el uso de tecnologías de punta desde la perspectiva ambiental. Sin embargo, muchas de estas operaciones tienen consecuencias negativas en los territorios donde se ubican: en lo social porque se erigen como economías de enclave; y en lo ambiental porque generan la apertura desordenada de la frontera agrícola, o porque afectan profundamente los ecosistemas, como ocurre con la gran minería. Además, la exploración y la explotación de recursos mineros y de hidrocarburos en parques naturales de la región es un proceso relativamente reciente y se está convirtiendo en una de las mayores amenazas para la integridad de la principal estrategia de la conservación *in situ* de la biodiversidad.

Por otra parte, ya se han desarrollado grandes proyectos mineros en ecosistemas especialmente sensibles y existe una creciente presión para el establecimiento de nuevos proyectos en áreas de este tipo. Ese es el caso, por ejemplo, de los proyectos para la explotación de oro y otros minerales a tajo abierto en la alta montaña, como el de Yanacocha, una explotación de oro a tajo

abierto, ubicada a 4.000 metros sobre el nivel del mar, en Cajamarca, Perú, que ya tiene más de una década de operación y un historial de conflictos ambientales con los habitantes de la región. Más recientemente, los gobiernos de Chile y Perú aprobaron la explotación de oro, también a tajo abierto, en una zona limítrofe de los dos países ubicada a 4.600 metros sobre el nivel del mar.

Las políticas de expansión minera que vienen poniendo en marcha o pregonando diversos gobiernos constituyen una de las mayores amenazas ambientales para el futuro ambiental de la región. Esta situación ha sido enfatizada por Arnoldo Gabaldón para el caso de Venezuela:

Si la iniciativa de los estados Bolívar y Amazonas llegare nuevamente a plantearse, sin poder asegurar estrictos controles ambientales, como fue el caso del intento que se hizo durante la última década del siglo pasado, de abrir una extensa superficie de Reserva Forestal del Imataca a la minería del oro, podría asestarse uno de los golpes más serios a la diversidad biológica del país y en general de las cuencas hidrográficas (Gabaldón, 2003).

Existen también grandes interrogantes ambientales y sociales generados por la intensificación de la gran minería en otros países de la región, tal como se ilustró anteriormente.

Además de las actividades de explotación minera y de hidrocarburos, una de las principales amenazas a los ecosistemas naturales es el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte en la región, en particular aquellos que implican la apertura de áreas boscosas aún relativamente inaccesibles, y que, como aquellos, generan impactos directos e indirectos. Entre los primeros,

(...) sobresalen la fragmentación de ecosistemas, la destrucción de hábitats y la pérdida de conectividad, y entre los impactos indirectos la deforestación y explotación insostenible de recursos naturales como consecuencia de la migración poblacional hacia zonas cercanas a las nuevas vías, las zonas de explotación minera y los campos petroleros (FNA, 2007).

Así mismo, el crecimiento de los cultivos ilícitos ha producido daños sociales y ambientales irreparables, en particular en los países andinos, y constituye, a la vez, una expresión de la globalización de la economía y del crimen organizado. Como se ha reiterado, esta situación ha sido agravada por la política de combate a la oferta, basada en la fumigación y originada fundamentalmente en Estados Unidos, la cual ha contado con la anuencia de los países europeos; en el caso del ambiente los daños se originan en el círculo diabólico de la tala de bosques naturales para la plantación, la secuencia de fumigación para la erradicación, y la nueva tala de bosques para sustituir las plantaciones erradicadas; a lo cual se añaden los químicos utilizados en las plantaciones mismas. Colombia aparece como el país más afectado por este fenómeno y se ha estimado que la destrucción del bosque puede alcanzar los dos millones de hectáreas (Andrade, 2004).

Finalmente, se subraya que la privatización de los servicios públicos, favorecida por los actuales patrones de internacionalización de la economía, y, en particular, la provisión de agua y energía, presenta resultados contradictorios desde el punto de vista ambiental y social que deben ser evaluados.

4.4 NUEVOS VIENTOS EN LA POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL

El contexto político internacional en relación con la política ambiental parece estar cambiando rápidamente. Sin duda, el calentamiento global ha sido uno de los mayores causantes de ese cambio.

Por una parte, diversos desastres naturales, que se asocian a este fenómeno, se han registrado en los más diversos lugares del mundo con graves consecuencias para amplios grupos humanos. Los incendios forestales y las inundaciones de Grecia durante agosto de 2007, las inundaciones en diversos lugares de Europa, así como en la India y Bangladesh, estas últimas con millones de desplazados (junio-agosto de 2007); los huracanes que azotan cada año al gran Caribe y la costa sur de Estados

Unidos; las graves sequías en Australia y la franja del sub-Sahara son tan solo algunas de las consecuencias del cambio climático que ya enfrentamos y que paulatinamente están sensibilizando a amplios grupos de la población.

Por otro lado, los nuevos informes científicos que han aparecido sobre la materia han tenido gran impacto en diferentes grupos de las dirigencias nacionales y de la opinión pública. Entre ello se encuentra, en particular, el informe Stern (2006), que desde una perspectiva económica y social estudia los posibles impactos y soluciones del calentamiento global, y el cuarto informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) presentado en 2007. No deja de tener importancia la película del ex vicepresidente de Estados Unidos, *Una verdad inocultable*, que incluso fue acreedora de un Oscar, y que por su difusión e impacto podría seguramente equipararse al libro de Rachel Carson, *La primavera silenciosa*, publicado a principios de la década de 1960.

A su vez, en Estados Unidos se han presentado diversas situaciones que son expresión de un ascenso de la prioridad del cambio climático en la agenda política. Durante el período del presidente George W. Bush, a la par que su gobierno se opuso a la ratificación del Protocolo de Kyoto, muchos estados fijaron compromisos concretos para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), haciendo caso omiso de esa política. Además, en el curso del mes de abril de 2007, la Corte Suprema de Justicia falló en contra de la posición del gobierno en relación con su interpretación del Clean Air Act, y ha señalado que no solamente este instrumento contiene las provisiones necesarias para tomar las medidas conducentes a limitar la emisión de los GEI de los automóviles y otras fuentes, sino que además el gobierno nacional está en obligación de tomarlas. Este fallo, hay que recordarlo, se produjo como el resultado de una demanda interpuesta por once estados y un conjunto de organizaciones no gubernamentales, en lo que marcaría una nueva era de alianzas entre políticos profesionales y ambientalistas.

Simultáneamente, se han iniciado debates sobre otros aspectos ambientales como es el del suministro de agua para diversas actividades, que incluyen el consumo humano. El debate sobre el agua embotellada frente al agua de grifo, iniciado en el verano de 2007, expresaría una incipiente, pero significativa, tendencia de cuestionamiento de otros patrones de consumo, distintos al del transporte, que están generando un despilfarro de recursos naturales.

Los precandidatos para las elecciones presidenciales, tanto republicanos como demócratas, han incorporado el cambio climático en su agenda, y el actual presidente ante estas y otras situaciones (recuérdese el huracán Katrina) se vio forzado a anunciar un cambio de política en su discurso a la nación de 2007, pronunciado como es tradicional en el Congreso. Sin embargo, el presidente Bush parece seguir empeñado en la idea de que los países reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero, sobre bases voluntarias, una modalidad que evidentemente no resolvería el problema (NYT, 2007). Pero cualquiera que sea la política revisada de Bush sobre cambio climático, se augura que la campaña para la presidencia definitivamente tendrá lo ambiental como uno de sus elementos fundamentales.

5. OTEANDO EL FUTURO

La gestión ambiental de los próximos veinte años se realizará en un escenario caracterizado por el incremento de la destrucción y la degradación ambiental. Cuando presenciemos un retroceso en las políticas ambientales de muchos de los países de la región es necesario reiterar que el reto consiste en fortalecer las instituciones y establecer prioridades en las políticas. Se trata de que los países de la región estén en capacidad de prever, mitigar o reparar *algunos* de los daños ambientales infligidos y de proteger *algunas* de sus mayores reservas ambientales.

El calificativo *algunos* reconoce las limitaciones que se enfrentan para detener o revertir el declive ambiental que se presentará en el futuro. También implica que es posible realizar una gestión ambiental tan significativa que tenga como resultado la protección de ecosistemas estratégicos para el planeta, la región y los países, en razón de los servicios ambientales y bienes que proveen y de las necesidades humanas que satisfacen. En otras palabras, es posible adelantar acciones muy positivas en un escenario de deterioro, como lo indica la experiencia de las tres últimas décadas.

Pero no solo se requiere fortalecer y consolidar las instituciones y las políticas ambientales, sino que es imperativo también establecer políticas y estrategias que permitan erradicar los factores estructurales que propician el deterioro ambiental, lo que, en últimas, equivale a crear las condiciones requeridas para alcanzar el desarrollo sostenible. Este último propósito desborda el horizonte de las próximas dos décadas, pero simultáneamente es preciso reconocer que este es un período crítico para sembrar en forma paulatina las simientes para dirigirse hacia él. El fortalecimiento de la gestión ambiental en los centros de definición de políticas fundamentales (por ejemplo, ministerios de economía y planificación) y de los sectores de actividad (agricultura, industria, minería, transportes, etc.), así como la profundización de la descentralización y la participación, se encuentran entre los medios básicos para el efecto. Naturalmente, un crecimiento económico dirigido a erradicar la pobreza y garantizar mayor calidad de vida de todos los ciudadanos, la generación de una sociedad más equitativa, y la transición hacia unos patrones de producción y consumo más sostenibles son requisitos críticos para transitar hacia el desarrollo sostenible; mientras no se ataquen en forma definitiva estos factores, el alcance y la profundidad de la gestión ambiental serán limitados.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, Germán I. (2004). “Selva sin ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación en Colombia”. En Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental, Bogotá.
- Banco Mundial (2007). *Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia*. Banco Mundial, Bogotá.
- Bárcena, Alicia y De Miguel Carlos (2001). *El financiamiento para el desarrollo sostenible en América latina y el Caribe*. CEPAL-PNUD, Santiago de Chile.
- Brañes, Raúl (coord.) (2001). *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*. PNUMA, México.
- Bucher, Enrique H., Bouille, Daniel, Navajas Hugo y Rodríguez Becerra, Manuel (2000). *Country capacity development needs and priorities: Biodiversity, climate change and desertification*. Regional Report for Latin America and the Caribbean, GEF, UNDP, New York.
- CAF (2001). *Visiones para el futuro sostenible*. CAF, Caracas.
- CEPAL-PNUMA. (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (publicado también en inglés: *The sustainability of development in latin America and the Caribbean: Challenges and opportunities*). CEPAL y PNUMA, Santiago de Chile.
- Ecoaméricas (2007a). “Tensión en Brasil por cambios en organismo ambientalista”, Vol. 9, Nº 7, mayo.
- (2007b). “Granjas de salmón también dañan lagos chilenos, advierte WWF”, Vol. 9, Nº 10, agosto.
- FMMAALC (Foro de Ministros de Medio Ambiente y de América Latina y del Caribe, Comité Técnico Interagencial) (2000). *Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación*. Banco Mundial, PNUD, PNUMA, CEPAL, BID, Santiago de Chile.
- FNA (2007). “Foro sobre megaproyectos de infraestructura”. Convocatoria.
- (2003). “Relatoría del Seminario internacional gestión ambiental en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades”, Bogo-

- tá, 6 y 7 noviembre de 2003, organizado por el Foro Nacional Ambiental. Se encuentra en el portal del FNA <http://www.foronacionalambiental.org.co/>.
- Gabaldón, Arnoldo José (2003). “Evolución, tendencias y perspectivas de la gestión ambiental en Venezuela”. Trabajo presentado en el seminario La gestión ambiental en América latina y el Caribe: retos y oportunidades, organizado por el Foro Nacional Ambiental, Bogotá, 6 y 7 de noviembre. En <http://www.foronacionalambiental.org.co/libreria/pdf/okGabaldon-gestionambientalvenezuela.pdf>.
- _____ y Rodríguez B., Manuel (2002). “¿Hay razones para estar satisfechos? Génesis de la institucionalidad ambiental en América Latina en el último decenio”, En *Diez años después de Río*. Leff, Enrique, Instituto Nacional de Ecología, PNUMA, Universidad Metropolitana, Ciudad de México.
- Guimarães, Roberto (2003). “*Esperando a Godot*: gobernabilidad, mercados y ética en las políticas ambientales”, presentado en la plenaria sobre “Gobernabilidad en temas de contaminación” en el *Open meeting of the human dimensions of global environment change research community*, organizado por Internacional Human Dimensions Programme, IHDP (Programa Internacional de la Dimensión Humana) en Montreal, Canadá el 16-18 de octubre de 2003. Una versión se encuentra disponible en versión electrónica en español en el portal del FNA, <http://www.foronacionalambiental.org.co/>.
- Gutman, Daniel (2006). “Barrick’s binacional gold mining project wins a key approval”. En *Ecoaméricas*, Vol. 9, Nº 2, p. 3.
- Hirschman, Albert O. (1975). “Policy making and policy analysis in Latin America: A return journey”. En *Policy Sciences*.
- Hurtado, Andrés (2008). ¡Noveno lugar en ecología!, *El Tiempo*, 12 de febrero.
- IPCC (2007). *Cuarto informe de evaluación*. En <http://www.ipcc.ch>.
- Kennedy, Robert F., Jr. (2004). *Crimes against nature: How George W. Bush and his corporate pals are plundering the country and hijacking our democracy*. Harper Perennial, New York.

- Leff, Enrique, Ezcurra, Ezequiel, Pisanty, Irene y Romero, Patricia (compiladores) (2002). *La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas de América Latina y el Caribe*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México.
- NYT (*The New York Times*) (2007). “Climate Week”, editorial, septiembre 22.
- PNUMA (2003). *GEO América latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente 2003*. PNUMA, México.
- (2000) *GEO América latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente 2000*. PNUMA, México.
- PRB (Presidencia de la República, Brasil) (1997). Primer informe a la conferencia de las partes de la Convención de biodiversidad, Presidencia de la República, Brasilia.
- Replogle, Jim (2006). “Guatemala lucha por consenso sobre minería”. En *Ecoaméricas*, Vol. 8, Nº 5. <http://www.ecoamericas.com/es/story.aspx?id=718>.
- Rodríguez Becerra, Manuel y Espinoza, Guillermo (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. El libro se puede encontrar en Internet (pdf) en la página web en español del BID: Departamento de Desarrollo Sostenible, Publicaciones, http://www.iadb.org/sds/publication/publication_3351_s.htm.
- (2002). *El futuro ambiental de Colombia*. Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Bogotá.
- (2003). “La gestión ambiental en América latina y el Caribe. Evolución y perspectivas”. Trabajo presentado en el seminario La gestión ambiental en América latina y el Caribe: retos y oportunidades, organizado por el Foro Nacional Ambiental, Bogotá 6 y 7 de noviembre. Sin publicar.
- Stern, Nicholas (2006). *Stern review on the economics of climate change*. Prepublication Edition, Cabinet Office, HM Treasury, London. http://www.hmtreasury.gov.uk/independent_reviews/

stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm.

WB (The World Bank) (2006). *Republic of Colombia. Mitigating environmental degradation to foster growth and reduce inequality*. Report N° 3634-CO, Environmentally and Socially Sustainable Development Department, Latin America and the Caribbean Region.

Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University; Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), Columbia University (2008). *Pilot 2007. Environmental performance index*, consultado en <http://www.yale.edu/epi/>.