
La historia de "lo político", les decir del espectro de temas y fenómenos que ameritan la intervención del Estado, varía con la evolución cultural y económica de las sociedades, respondiendo a cambios en las estructuras de valores o a necesidades materiales y sociales apremiantes. Así lo ejemplarizan casos como los de la familia, la religión o la tecnología, en los que la presencia del Estado ha variado sustancialmente.

"La política" por su parte ha sido entendida tradicionalmente en varios sentidos; como los mecanismos, formas y procedimientos de acceder al poder del Estado, o sea a la dirección suprema de "lo político"; como la discusión de los conjuntos alternativos de ideas, valores y objetivos que aspiran a orientar y dirigir la sociedad a través del control del Estado; y finalmente

como las gestiones, planes y programas generales y específicos a través de los cuales se hacen operativas las ideologías y valores de los grupos o partidos que logran el control del Estado. También puede concebirse "la política", conjugando los tres sentidos anteriores, como la gestión y síntesis de las relaciones e intercambios de las diferentes manifestaciones y formas o subsistemas de poder que según Bob Jessop, pueden clasificarse en económicos, culturales, sociales, y específicamente políticos, entendidos

estos últimos como los asociados directamente al control del aparato del Estado.

Aunque pueda resultar tediosa, esta introducción sirve como marco conceptual para intentar ubicar la dimensión política de la problemática ambiental que se pretende apenas esbozar en esta corta reflexión. Salvo algunas regulaciones aisladas, por ejemplo en lo referente a temas como aguas y saneamiento básico, la temática ambiental aparece en la esfera de "lo político" en Colombia, con cierta integra-

JAIRO
SANCHEZ
ACOSTA
Profesor del
Instituto de
Estudios
Ambientales,
IDEA,
Universidad
Nacional.

Lo político de la política ambiental

JAIRO SÁNCHEZ ACOSTA

lidad durante la administración del presidente Lleras Restrepo, con la creación del Inderena en 1968, y es reforzada posteriormente con la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales en 1974 por el gobierno del presidente Pastora.

AMBIENTE Y CONSTITUCION

Sin embargo, la inclusión integral y definitiva del tema ambiental en la esfera de lo político se logra sólo recientemente con la Constitución de 1991, que dedica un capítulo específico del Título III, a los "Derechos Colectivos y del Ambiente", y la posterior aprobación de la Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental. Como no se trata aquí, de hacer ningún tipo de análisis detallado sobre la política ambiental gestada durante los dos últimos gobiernos, en el sentido de analizar sus planes y programas concretos, sino solamente de ilustrar la dimensión política amplia de la temática ambiental, este comentario se limitará a analizar las implicaciones políticas de dos puntos contenidos en la Constitución y en la Ley mencionada. El primero, la inclusión de la política ambiental en los planes de desarrollo (Artículo 339 de la Constitución Nacional). El segundo, la definición colombiana de desarrollo sostenible (Artículo 3 de la Ley 99).

El artículo 339 de la C.N. señala en uno de sus apartes, refiriéndose al Plan Nacional de Desarrollo: "En la parte general [del Plan] se señalarán los pro-

pósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno". Este mandato constitucional admite varias lecturas desde una perspectiva analítica de "lo político" y de "la política". Para muchos, especialmente los optimistas, este precepto constitucional implica la elevación de *status* o de categoría del problema ambiental, a la máxima jerarquía de la planeación del desarrollo, o sea, a la causa más noble y a una respetable actividad de los Estados modernos. Según tal apreciación, los ambientalistas, incluso los más radicales, deberían sentirse regocijados con esta distinción constitucional.

Pero el carácter progresista de la norma anterior no es tan evidente ni satisfactorio, si se profundiza un poco en el análisis e implicaciones culturales y políticas de la noción de "desarrollo". Desafortunadamente esta profundización es poco común entre los analistas políticos y la mayoría de los científicos sociales, y de manera irresponsable ha sido dejada a la iniciativa de los economistas, entre los cuales ha ganado hegemonía, una visión particular y reduccionista, agenciada por la corriente principal o dominante de la teoría económica: la escuela neoclásica y particularmente su expresión más radical, la corriente neoliberal. Muy pocos, entre la opinión pública e incluso entre la "ilustrada", tienen la audacia

de poner en cuestión la aparentemente justa aspiración de hombres y naciones al "desarrollo".

Pero, dejando de lado la discusión más global sobre el significado del desarrollo, para pasar a la crítica de la concepción operativa que se desprende del texto constitucional citado, es pertinente realizar las siguientes consideraciones:

- La versión más consensual y ortodoxa de la noción de desarrollo entre los economistas se identifica con la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per-cápita*, o mejor con el Producto Neto (PIN) si ello es estadísticamente obtenible.

- Pese a que dicho indicador tiene serias limitaciones técnico-estadísticas y metodológicas que garanticen su precisión, y a que de hecho el significado que normalmente se le otorga como expresión del crecimiento real de la producción es un tanto discutible, de él se desprende el dato de que la mayor producción de bienes y servicios significa necesariamente un aumento del bienestar o la satisfacción humana.

- Independientemente de las críticas éticas y culturales a la idea de que la producción de bienes y servicios es la fuente fundamental, única y privilegiada del bienestar, una de las más contundentes críticas de los ambientalistas a dicho indicador, sin salirse de los axiomas puramente económicos, consiste en que muchos perjuicios actuales y futuros generados por los aumentos de producción -técnicamente llamados "externalidades negativas"- no son tenidas en

cuenta ni contabilizadas por el indicador. Es decir al lado de los efectos benéficos del aumento de la producción, son cada vez más graves los perjuicios, con lo que se debería generar no solamente un descuento al pretendido aumento del bienestar que se expresa en el indicador, sino, incluso, en algún momento, una pérdida neta absoluta de bienestar

- Dado que los aumentos en el PIB, no garantizan que los bienes y servicios se distribuyan adecuada o más o menos equitativamente en el conjunto de la población, la teoría económica del bienestar, desde sus orígenes, planteó además del crecimiento económico, el objetivo de una mayor equidad a fin de disminuir o eliminar la pobreza. Por supuesto, este objetivo, siempre ha sido incorporado, aunque con diferente intensidad en las distintas concepciones del desarrollo. Pero precisamente, la intensidad y los esfuerzos en el logro de este último objetivo, como la explicación de sus orígenes y de todos los aspectos asociados a las relaciones causales entre las variables que determinan el crecimiento y la equidad, son motivo de una aguda controversia entre las diferentes escuelas económicas.

- Dicha controversia se refleja de una manera definitiva en la esfera de lo político, constituyendo el aspecto tal vez más determinante para clasificar la ubicación de las posiciones políticas en el espectro derecha-izquierda. Precisamente una de las expresiones más conspicuas de este

debate, en el terreno de la economía, viene dada por la posición que se asume frente al grado de independencia entre los objetivos de crecimiento y equidad, y sus relaciones causales en los modelos teóricos. La aceptación de un alto grado de independencia entre estos objetivos es la que da lugar al intento de separación de la política económica y de la política social. La primera se ocupa ciegamente de promover el crecimiento, eludiendo las consideraciones e implicaciones asociadas con la equidad que pueden estar en la médula del sistema económico, y la segunda es dejada a la actividad casi caritativa, y usualmente marginal del Estado. Para las escuelas críticas de la economía esta artificiosa separación es incorrecta teóricamente, y constituye una expresión esquizofrénica, diletante y encubridora de los poderes e intereses que se ocultan en la dinámica histórica que ha dado lugar a las enormes asimetrías distributivas de la riqueza y los ingresos económicos, y por ende a la injusticia social y a la concentración de las diferentes formas de poder que conspiran contra una sociedad democrática.

- Curiosamente en el campo de la política, la retórica desarrollista ha facilitado el conocido proceso de desdibujamiento o creciente *borrosidad* de las viejas fronteras ideológicas, hasta llegar al proclamado "Fin de la Historia". Todos los partidos se declaran promotores del crecimiento económico y defensores de los pobres. A las viejas controversias ideológicas sólo sobreviven

algunos matices. Uno de ellos, tal vez el más interesante, es el que tiene que ver con la secuencia temporal de los objetivos. Para el "desarrollismo", matiz en el que se siente más a gusto la derecha, no tiene mucho sentido insistir en la equidad cuando el "pastel", es decir el PIB, es demasiado pequeño. Por tanto primero hay que concentrar los esfuerzos en la promoción del crecimiento, para lo cual el neoliberalismo constituye la herramienta más eficaz, y posteriormente sí, en algún etéreo momento, se podrán atender las demandas sociales de los pobres. La tecnocracia económica neoliberal, pretendidamente científica y neutra políticamente, prefiere matizar la diferencia separando muy ascépticamente la política económica de la política social.

UNA PARTICION ESQUIZOFRENICA

De todo lo anterior, y de una manera argumentativamente similar, puede colegirse que la aparición de la política ambiental en un lugar privilegiado de la "planeación del desarrollo", pese a su aparente importancia, constituye la introducción de un tercero en discordia, con lo que simplemente se profundiza la esquizofrenia que ya había adquirido carta de ciudadanía con la separación de lo económico y lo social.

El examen de la definición Colombiana de desarrollo sostenible, propiciada por la tecnocracia de la administración del presidente Gaviria, permite por su parte verificar

la existencia de una concepción ideológica y política particular, de la problemática ambiental en la dirección del Estado.

Señala el artículo 3 de la Ley 99: "Se entiende por desarrollo sostenible *el que conduzca al crecimiento económico* [el subrayado es nuestro], a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades".

La anterior orientación conceptual se hace evidente cuando se contrasta, por ejemplo, con la definición de desarrollo sostenible contenida en el Informe Brundtland, según el cual, "El desarrollo sostenible es el desarrollo que *satisface las necesidades* [el subrayado es nuestro] de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Aunque podrían parecer galimatías semánticos, no cabe duda de que el objetivo "satisfacer necesidades" no es equivalente al que encierra el "crecimiento económico". Este último persigue más claramente dinamizar la acumulación de capital y generación de utilidades y promover ciertamente la conservación o el aumento del empleo. Pero la satisfacción de necesidades, muchas veces inducidas artificiosamente por la publicidad, constituye apenas un medio para los propósitos anteriores.

El planteamiento del Informe Brundtland precisa adicio-

nalmente dos conceptos fundamentales, que quedan relativamente soslayados en el texto correspondiente de la ley colombiana: "El concepto de 'necesidades', en particular las *necesidades esenciales de los pobres*, a las que se debería otorgar prioridad preponderante"; y "La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y *la organización social* entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer necesidades presentes y futuras" .[Los subrayados son nuestros].

Como puede observarse, el acotamiento sobre necesidades de los más pobres introduce explícita y esencialmente el componente de equidad dentro del desarrollo sostenible, de una manera mucho más clara, que se puede extraer de las nociones más etéreas e imprecisas de "elevación de la calidad de vida" (de quiénes?), o "bienestar social".

La persistencia en la consecución independiente de los tres grandes objetivos de política, crecimiento, equidad y sostenibilidad ambiental, como si se tratara de tres aspectos separados de la realidad, constituye una posición ideológica y política que elude el problema central de que lo económico, lo social y lo ambiental, constituyen apenas tres dimensiones de una intrincada red de relaciones que se articulan definitivamente en la esfera de lo político y de la política entendida como los conjuntos de valores y objetivos que aspiran a orientar a una sociedad. Haber dejado la parte más noble e importante de la política, reducida a las recetas o medicinas curativas y aisladas

de la aparentemente neutral retórica tecnocrática, escamoteando los debates ideológicos, conceptuales y estructurales que determinan la "salud del sistema", constituye posiblemente el factor más determinante en el envilecimiento de la política que se puede constatar en los últimos lustros a nivel internacional y con particular virulencia en Colombia.

Al caso del pensamiento ambiental cuya preocupación ha sido pomposamente elevada en los últimos años a la categoría de "política", le es perfectamente aplicable la reflexión realizada por Marco Palacios en un reciente número de esta revista: "Mientras predomine la hegemonía economicista en el Estado, la despolitización de los profesionales de la política y la ética de lucro en la sociedad, es difícil encontrar un lugar a la sociología crítica, al desarrollo independiente de la teoría económica, o al establecimiento de la criminología pese a que el país lo requiera".

La persistencia según el mismo autor de un "...Estado obnubilado por la modernización de la economía", lo cual constituye indudablemente una posición política e ideológica, desgraciadamente signada por un casi unanimismo, seguirá gravitando sobre las posibilidades de que el país salga de la crisis económica, social, cultural, ambiental y política que lo corroe, por más bien intencionadas y técnicamente formuladas que estén "las políticas".