

GLOCALIZACION Y DILEMAS DE POLITICA AMBIENTAL¹

“Las simas de Pangea se estaban acercando, entrecosidas por las agujas de los veleros. Los pollos, se encontraron con los kiwis, el ganado vacuno con los canguros, los irlandeses conocieron las patatas, los comanches los caballos, los incas la viruela: todos, todo, por vez primera”.
(Alfred Crosby: *Imperialismo Ecológico*, pp. 149)

GERMAN PALACIO

Profesor Facultad de Derecho

Investigador Instituto de Estudios Ambientales, IDEA

Universidad Nacional de Colombia

1. Introducción

Por qué diablos preocuparnos tanto por el calentamiento de la tierra habiendo tantos otros problemas por resolver? Será un asunto de intelectuales, bueno para conversar en cocteles, el debilitamiento de la capa de ozono? ¿Por qué prestarle atención a las migraciones de los países pobres hacia los países ricos; acaso ellos no realizaron las más grandes

migraciones en el siglo pasado y comienzos de este siglo sin que nadie lo viera como un problema? ¿Por qué tanta alharaca con la deforestación del Amazonas y el Chocó y tan poca con todas las deforestaciones que se produjeron en el pasado en Europa y Norteamérica? ¿Por qué tanta recriminación de parte de los países industrializados a nuestros esfuerzos por desarrollarnos si sólo hacemos lo que ellos hicieron de tiempo atrás?

El objetivo central de este artículo es sentar el marco general que interrelaciona el cambio global y local y que genera unos determinantes específicos para la acción estatal. Pero una preocupación importante que este artículo pretende despejar es que las argumentaciones en blanco y negro sobre “ellos” y “nosotros” dejaron de tener sentido desde que el problema ambiental se volvió un asunto global. Aunque nos movemos dentro de consideraciones

1. Este ensayo corresponde básicamente al capítulo 3 de un trabajo más amplio sobre “Globalización y Estado-Nación”, elaborado conjuntamente por Jorge Iván González, Edgar Novoa y Darío Restrepo y este autor. Este estudio fue patrocinado por la SINAP de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

generales, tratamos de especificar la aplicación de algunos de estos determinantes para el caso colombiano.

Dos problemas deberían, si no ser despejados, por lo menos, advertidos:

a) En el transcurso de los últimos 20 años, lo ambiental ha llegado a ser un campo vastísimo, a veces muy difícil de limitar. Toca los problemas iniciales de la contaminación, el crecimiento demográfico, la industrialización y la urbanización; por ese camino, también nos remite a las desigualdades sociales y a problemas culturales asociados a las modalidades del consumo (ahorro/desperdicio) y de la producción. Pero más recientemente, ha llegado a incluir nuevos problemas globales, entre ellos el cambio climático y la biodiversidad. El carácter megafacético de esta problemática impone, por supuesto, fuertes dificultades a la investigación científica. Se trata de trabajar y comprender no los problemas simples que han manejado las ciencias naturales sino problemas complejos en sistemas abiertos.

b) Como paulatinamente se ha convertido en un campo de particular interés mundial debido a la crisis de las relaciones sociales con la naturaleza, pero también se presenta como una ideología o problemática profundamente atractiva, es frecuentemente tratada con ligereza, convirtiéndose en un asunto trivial, muy cerca a las conversaciones de moda. Mínimamente, sin resolver los problemas, tratamos de establecer una diferencia entre lo ecológico y lo ambiental. Lo ambiental se refiere, en nuestro caso, a las transformaciones de la vida y el medio que han sido inducidas por la actividad humana. Digamos que se puede hablar de lo ambiental desde que la naturaleza ha llegado a ser humanizada. Pero no nos interesa lo ambiental en general sino desde cuando la relación social con la naturaleza adquiere connotaciones totalizadoras. Permea en sus efectos todo el planeta Tierra. Y estos fenómenos suponen un cierta confluencia entre Industria, Tecnología, Mercado y Estado-Nación. Los antecedentes o, si se quiere, la historia de la relación social con la naturaleza escapa de nuestras pretensiones (Angel, 1993-2; Schmidt, 1976, Crosby, 1988). De algunas características de la ecología derivamos ciertos presu-

puestos metodológicos que serán presentados en el siguiente apartado.

Para comprender las nuevas tareas del Estado, en este capítulo proponemos que deben ser comprendidos los cambios espacio-institucionales de corte global y local. En una primera parte nos aproximamos a la interrelación entre lo local y lo global. Enseguida, entresacamos algunas enseñanzas que permitan apuntar a la redefinición del Estado-Nación, en términos de propuestas de corte ambiental. Las propuestas más generales, como la construcción de Bloques o las fuerzas globalizadoras del mercado a través del GATT (o la institución que la sustituya) fueron consignadas en el primer capítulo de este trabajo. Como la mayoría de estas propuestas son todavía relativamente endebles tratamos de señalar algunos principios que nos permitan interpretar el sentido o la dirección de ellas. Las tendencias más relevantes desde este punto de vista se pueden resumir en los siguientes polos:

- a) Centralización vs. descentralización;
- b) Gobierno mundial vs. autonomía local y
- c) Regulación vs. mercado.

Por último, nos aproximamos a las tendencias de transformación del Estado colombiano en el campo, realizando una breve evaluación crítica sobre la política ambiental.

2. Axiomas metodológicos de la ecología

La discusión sobre los problemas ambientales implica un conocimiento básico sobre su sustento ecológico. De estos cimientos se pueden desprender características metodológicas centrales para la discusión política ambiental. Dos de ellas, que son particularmente relevantes para los propósitos de este trabajo y que están directamente conectadas con los planteamientos de nuestro primer capítulo general, son:

a) El complejo natural del planeta Tierra está compuesto por elementos bióticos y abióticos, de tal manera que el sistema de la vida tiene un carácter *interconectado*. El sol es tomado como la energía básica por las plantas, los animales comen las plantas, el ser

humano come plantas y animales, la pulga o el insecto chupa sangre del mismo y todos somos abono para la tierra, la precondition de otras vidas. Ese carácter interconectado es la fuente de la vitalidad pero puede ser la condición de la destrucción: la energía fósil (que originalmente eran selvas pero después fueron sepultadas constituyéndose en depósitos energéticos) desenterrada y colocada en la atmósfera en grandes cantidades, genera problemas complicados para el ciclo de la vida (Angel, 1993).

b) De lo anterior se desprende que lo *parcial* no puede ser desconectado de lo *total*. Lo ambiental es percibido *localmente*, pero hace parte de un proceso *global*. Traspasado cierto *umbral*, los *elementos* sólo se entienden dentro del *todo*. Por ejemplo, la explotación y tala del bosque amazónico, por comunidades tradicionales no afecta el conjunto; pero la tala del bosque a gran magnitud por razones demográficas, por procesos de colonización o por explotación económica por grandes empresas nacionales o multinacionales, por políticas económicas que favorecen la siembra de productos de exportación o por cultura local que favorece la ganadería en el Amazonas, en el Chocó o en otros lugares, no afecta sólo a esos lugares sino a todo el planeta; puede generar cambios climáticos, modificar los ciclos del agua y calentar la tierra sin considerar los problemas de erosión y/o desertificación en el lugar.

La interconexión de los fenómenos que tocan la relación social con la naturaleza y, en consecuencia, la comprensión de los lazos entre las partes y el todo nos arrojan de lleno a uno de los temas centrales de nuestro estudio: las expresiones institucionales y políticas de la globalización.

3. Glocalización y Estado-Nación

Como ya lo hemos descrito en el primer capítulo, dos procesos de suma importancia han venido ocurriendo en los últimos 20 años contados desde la crisis capitalista mundial del primer quinquenio de los años 70's; o, si se quiere, desde la primera gran conferencia mundial de Estocolmo de la misma época: una serie de cambios orbitales y el redescubrimiento de lo local. La vida humana, la que nos cuenta sobre el mundo, pero también los microrelatos de la vida cotidiana, han sido radicalmente trastornados por esos procesos que han afectado, sin excepción, y de manera variada, los diferentes lugares del planeta. Modificaron también las formas y la manera como nos relacionamos con el conjunto institucional hasta ahora existente: de un lado, la comunidad, el municipio, la provincia, la región; del otro, la agencia internacional, el Banco multilateral, la Organización No Gubernamental, las Naciones Unidas, la corporación transnacional, y así sucesivamente. Estas dos dimensiones, lo global y lo local son sólo aparentemente contradictorias.

“Dos procesos de suma importancia han venido ocurriendo en los últimos veinte años contados desde la crisis capitalista mundial del primer quinquenio de los años 70's: una serie de cambios orbitales y el redescubrimiento de lo local”

El combustible de los cambios, del lado de los fenómenos mundiales, han sido los desarrollos tecnológicos en telecomunicaciones; la intensificación y aceleración de los intercambios monetarios y financieros; los intentos de estrechar los lazos comerciales o, cuando menos, el desplazamiento del interés por los mercados internos hacia el mercado internacional; la expansión de la corporación transnacional y la intensificación de los procesos migratorios transfronterizos, del Sur hacia el Norte. Del lado de lo local, la revitalización de los nacionalismos, regionalismos y localismos; las

tendencias a la descentralización administrativa y de la vida económica; la recuperación del lenguaje, la cultura local y el Derecho indígena; el debilitamiento de la democracia representativa y, su eventual remplazo por la participativa; el creciente interés para la comunidad y la autoayuda como sustituto a las instituciones de bienestar del Estado, actualmente arrinconado por las propuestas neoliberales.

En realidad, estas dos dimensiones, aparentemente contradictorias, están atadas por una columna vertebral de corte institucional: el Estado-Nación, hasta hace poco una organización irrefutable y sólida y, hoy en día, seriamente averiada, debilitada, desafiada o cuestionada. Desde el Estado podemos comprender más claramente la interrelación de los dos fenómenos descritos: lo mundial y lo local; es a través de la redefinición del estado nación como se descubre que esos dos fenómenos no hacen parte de dos tendencias contradictorias. El proceso que da cuenta de esa articulación entre cambio global y cambio local lo llamo glocalización.

4. El ambiente y lo global

La temática ambiental adquirió relevancia como problema mundial desde fines de los 60's. La Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo en 1971 y el Informe del Club de Roma, "Crecimiento Cero", fueron dos acontecimientos, entre otros, que hicieron reconocerle ese carácter. Aunque la destrucción de un medio ambiente apropiado a la vida ha tenido lugar en distintas regiones del planeta y épocas históricas con los consiguientes efectos negativos, erosión, por ejemplo, sólo desde fines de los 60's el deterioro ambiental es planteado como un problema global.

El informe presentado al Club de Roma por los expertos del Massachusetts Technological Institute, MIT, enlistaba cinco criterios que trata de interrelacionar: a) el crecimiento de la población; b) la producción de alimentos; c) la industrialización; d) el agotamiento de recursos naturales y e) la contaminación. Un análisis sobre estas cinco variables los arrojaron a las siguientes conclusiones:

— Si se mantienen las tendencias actuales en esas variables se llegará a los límites absolutos del crecimiento en 100 años; el resultado más probable será un súbito e incontrolable descenso, tanto de la población, como de la capacidad industrial.

— Es posible construir un equilibrio global satisfaciendo necesidades materiales básicas y generando igualdad de oportunidades.

Para evitar el desastre era necesario estabilizar la población y reducir el consumo de recursos, detener el crecimiento del capital y desviar la producción hacia sectores básicos como la salud, la educación y la recuperación de los suelos erosionados. Los presupuestos en que se basaban esas conclusiones tenían cuatro características en común:

— Los síntomas o enfermedades ambientales tienen alcance mundial;

— tocan todo tipo de países, independientemente de sistemas políticos y sociales vigentes;

— son problemas complejos y variados ya que incluyen dimensiones técnicas, sociales, económicas y políticas;

— interactúan vigorosamente entre sí.

Percibimos los síntomas, decían, pero no podemos entender el significado, las interrelaciones y las causas, de tal manera que no podemos proponer respuestas acertadas. Así, ningún país, ni siquiera el más grande, puede intentar resolver sus propios problemas si antes no se resuelven los del sistema mundial (Medows y otros, 1972). Como se ve, el problema, desde entonces, es planteado con dimensiones globales.

Pero a comienzos de los años 70's fue un tema que los países del Sur, menos industrializados, percibieron como una imposición del Norte desarrollado. Parecía un lujo que los países desarrollados podían darse ya que en ese momento, alarmados por los efectos perversos de su propio crecimiento, el discurso revestido de un manto científico y patrocinado desde las Naciones Unidas, le recomendaba parar el desarrollo a todas las naciones del

mundo, condenando a los países del Sur a no crecer. Desde entonces, varios representantes de países del Sur e intelectuales radicales trataron de forcejear dentro del tema, señalando que los problemas provenían más de la distribución inequitativa de la riqueza que del desarrollo mismo.

Quizás, el mejor ejemplo de esta contrapropuesta fue la reunión organizada por PNUD/UNESCO en Cocoyoc, México. Allí se tendía a afirmar que los mayores problemas ambientales provenían de una inequitativa distribución de la riqueza y del poder; por eso, la estrategia ambiental debía solucionar las desigualdades en el planeta y evitar el acaparamiento de recursos o su inadecuada utilización. Es más importante redistribuir que crecer. Esto implica avanzar por diferentes caminos y la búsqueda de los más apropiados para cada país exige una descentralización de la economía mundial y, hasta, un retiro temporal de los países del Tercer Mundo del sistema vigente.

En esas dos décadas, setentas y ochentas, fue común escuchar esas argumentaciones encontradas entre ambientalistas provenientes de países del Norte y representantes de gobiernos y ambientalistas provenientes del Sur (Flórez, 1993). Revisemos algunas de esas diferencias Norte-Sur:

a) Desde el Norte se empieza a plantear de manera dramática la necesidad de detener el crecimiento económico. Desde el Sur se dice que el problema ambiental es un lujo que se pueden dar los países desarrollados.

b) Desde el Norte se enciende la alarma sobre el crecimiento demográfico que es especialmente preocupante por las tasas de natalidad de los países del Sur. Desde el Sur se dice que esa es una estrategia del Norte para evitar que el Sur crezca.

c) Desde el Norte el problema ambiental es percibido como calidad de vida. Desde el Sur, debido a la pobreza rural y urbana, el problema debería ser visto no en cuanto a la calidad sino a la posibilidad de la vida (Angel, 1993).

Fue en la Cumbre de la Tierra de Brasil-92 cuando se produjo cierto consenso sobre que los problemas ambientales concernían a todos los países incluidos los

menos desarrollados. Afirmar que el problema ambiental es global no quiere decir que es igual para todos los países y regiones. El problema global es también asimétrico entre países, regiones e intereses. Este era, en realidad, el punto más débil del informe del Club de Roma, cuyo planteamiento globalista olvidaba o descuidaba las asimetrías. Los problemas ambientales, aunque interconectados, no tienen la misma incidencia ni características en todas las partes del mundo. Tampoco todos los países tienen el mismo tipo de obligaciones o responsabilidades. En Río de Janeiro se aceptaba lo que se fue avanzando en diferentes discusiones y reuniones durante esos 20 años que van de Estocolmo a Brasil: hay problemas ambientales que provienen del desarrollo industrial, del desperdicio energético y del consumo excesivo de los países más desarrollados y hay problemas ambientales que provienen de la pobreza y de los intentos por desarrollar los países pobres con los mismos modelos que los países más avanzados. Los problemas ambientales provienen tanto de la abundancia como de la carencia.

Para el Norte, los temas más relevantes son los asuntos mundiales del cambio climático, la destrucción del ozono, la deforestación tropical, la biodiversidad y la contaminación marina, además de la sobrepoblación. Para el Sur, las distorsiones del desarrollo, la desertificación, la escasez de agua, madera y combustible y la degradación urbana.

En realidad, varias de las temáticas que aquí enfatizamos como aspectos claves dentro de la agenda del Norte podrían verse a la vez como asuntos del Sur. Veamos: el calentamiento de la tierra es un fenómeno no sólo discutible desde un punto de vista científico sino un peligro todavía bastante hipotético que puede presentarse en el futuro. Desde las urgencias del Sur es un aspecto secundario ya que el cambio climático, el calentamiento de la Tierra (Green House Effect), sólo afectaría en el mediano o largo plazo. No obstante, en la medida que las previsiones se hicieran realidad, lo cual tendría entre otros efectos, la elevación del nivel del mar, serían los países del Norte los más capacitados para lidiar con el problema de potenciales inundaciones de las distintas zonas

costeras del planeta. A pesar de anterior, los cuantiosos fondos destinados a estos problemas globales, por ejemplo, el Global Environmental Facility, GEF, dedica grandes porciones de su presupuesto a esta temática, lo que significa que los problemas urgentes del Sur se subordinan a las previsiones definidas en el largo plazo por estos organismos internacionales.

Si el calentamiento global ocurre (lo cual a veces es puesto en duda por científicos escépticos y economistas neoliberales, opuestos a restricciones gubernamentales sobre las industrias) los niveles del mar podrían aumentar porque un líquido caliente tiene mayor volumen que la misma masa de líquido frío. Las inundaciones en las cuencas y en la costa serían desastrosas. El calentamiento de la Tierra también podría implicar que los glaciares se derritieran aumentando los niveles del mar hasta un metro en un siglo, lo cual inundaría inclusive áreas más internas que las costas (Goleman, 1990).

Como se observa en este caso, el significado de los problemas tiene un rango de importancia diferente para el Sur y para el Norte, inclusive en el evento de que se le pueda reconocer importancia desde los dos extremos, no obstante, no es tan claro que la distinción Sur-Norte sea tan útil ya que los problemas no se presentan en "blanco y negro".

Veamos ahora suscitadamente el problema de la biodiversidad; afirmé que es un tema central para los países del Norte. Hace parte de la segunda generación de problemas ambientales. Pero verdaderamente cobró importancia con el desarrollo de la biotecnología, por el potencial que puede tener para el desarrollo de nuevos productos industriales y, en particular, para la rama

químico-farmacéutica, para la industria médica y de alimentos. Es un asunto básico para las grandes multinacionales y los países con alto desarrollo científico tecnológico. Pero, es cierto: el potencial, la gallina de los huevos de oro está en el Sur; o precisemos: en el Trópico. Por eso, en esta temática confluyen los países del Trópico con los países más desarrollados del Norte: los unos, poseen la riqueza y los otros, el conocimiento y la capacidad técnica para explotarla y colocarla dentro del circuito de la rentabilidad económica mundial.

En la medida que se desarrolla la biotecnología, potencialmente se relocalizaría o reorganizaría la producción agrícola desplazándola de los países menos desarrollados o, por lo menos, trasladando a los países más avanzados las partes del proceso productivo que tendrían mayor rentabilidad, es decir, la innovación en semillas y los paquetes tecnológicos que acompañan el conjunto del proceso. La revolución genética en los países más desarrollados implica entonces la extracción de recursos genéticos de países megadiversos, como Colombia, por ejemplo, de tal manera que estos recursos se incorporen en variedades comerciales de plantas y animales desarrolladas en laboratorios de multinacionales

y posteriormente vendidas a los países menos desarrollados (Casas y otros, 1992).

Esta es la razón por la cual en los tratados de libre comercio discutidos por los Estados Unidos con otros países del hemisferio americano se presiona por las garantías a los regímenes de patentes y obtenciones vegetales que, a diferencia del pasado en el cual gran

“Hay problemas ambientales que provienen del desarrollo industrial, del desperdicio energético y del consumo excesivo de los países más desarrollados y hay problemas ambientales que provienen de la pobreza y de los intentos por desarrollar los países pobres con los mismos modelos que los países avanzados”

parte de la investigación fue promovida por los estados o por organismos de Naciones Unidas, hoy son abanderadas por compañías multinacionales que luchan por defender la rentabilidad que tiene origen en el mayor desarrollo industrial y tecnológico.

Un tercer ejemplo es el del crecimiento demográfico. Son los países menos industrializados de Africa, Asia y, en menor medida, de América Latina los que experimentan un intenso crecimiento demográfico lo cual revitaliza las viejas hipótesis pesimistas malthusianas, que tanta acogida tienen en algunos expertos ambientalistas (de derecha). Lo cierto, no es que no haya suficientes alimentos para la población mundial sino que, en la medida que el mundo vive una creciente polarización entre países ricos con una población que crece a un ritmo muy bajo y países que han sido empobrecidos por la cadena del sistema económico-político mundial, en muchos de los cuales el crecimiento de la población es muy acelerado, las tendencias migratorias del siglo pasado, en parte, se han revertido, de tal manera que los flujos hoy en día se dirigen hacia Europa, e igual que en el siglo pasado, hacia los Estados Unidos y otros países como Australia. Por eso, es muy grave el problema demográfico para el Norte, lo cual ha disparado las ideologías y prácticas racistas y nazis, pero a la vez, concierne al destino de las poblaciones de los países del Sur. Estos ejemplos muestran que aunque los problemas ambientales pueden afectar el orbe en su conjunto, generan preocupaciones y prioridades distintas en los diversos países y regiones. A lo cual podemos agregar que más allá, el problema ambiental desafia, por sobresimplificadoras, distinciones tradicionales, por ejemplo, entre capitalismo y socialismo, tan importantes para la teoría económica y política, las cuales eran poco relevantes, a la luz de la problemática ambiental, aún antes del desmoronamiento de los regímenes del socialismo burocrático de Europa y la Ex-Unión Soviética.

No obstante, otras distinciones en boga, hoy en día, también se quedan cortas. Este es el caso, de la distinción Norte-Sur, que hasta ahora hemos usado, por razones

prácticas de comunicación. Primero, como hemos visto, en el campo de la biodiversidad o el cambio climático por el calentamiento de la tierra (segunda generación de problemas ambientales) es más relevante hablar de Norte industrializado y Trópico, ya que es en el Trópico donde se concentra la mayor biodiversidad y donde existen los bosques húmedos que contribuyen en gran parte al mantenimiento de un cierto equilibrio climático.

Segundo, y tan importante como lo anterior, el desarrollo económico de los últimos 20 años nos ha conducido a una mayor heterogeneidad dentro del tradicionalmente denominado Sur. Los países del Sudeste Asiático no pueden ser colocados dentro de una misma clasificación que numerosos países africanos, asiáticos o algunos latinoamericanos con un muy precario desarrollo industrial. De hecho, en la categoría de países recientemente industrializados caben varios latinoamericanos, entre ellos los más mencionados, Brasil, México y Argentina, pero también Chile, Colombia, Uruguay o Venezuela. Los problemas ambientales en estos países no pueden ser tomados a la ligera dentro de la categoría de Tercer Mundo, "países en desarrollo", Norte-Sur u otras análogas, que no dan cuenta de los niveles de desarrollo industrial que es uno de los factores estructurales del deterioro ambiental.

Aunque merece un análisis más detenido y extenso, el sólo ejercicio de revisar los datos sobre los países que contribuyen a generar las más altas emisiones de gases que producen el efecto invernadero nos muestra algunas de las debilidades y problemas de esas distinciones tradicionales que hemos señalado:

Los 25 países con las emisiones netas más altas que generan efecto Invernadero:

País	Porcentaje del total
1. Estados Unidos	17.6
2. URSS	12.0
3. Brasil	10.5
4. China	6.6
5. Japón	3.9
6. India	3.9

7. Rep. Fed. de Alemania	2.8
8. Reino Unido	2.7
9. Indonesia	2.4
10. Francia	2.1
11. Italia	2.1
12. Canadá	2.0
13. Mexico	1.4
14. Myanmar	1.3
15. Polonia	1.3
16. España	1.3
17. Colombia	1.2
18. Tailandia	1.2
19. Australia	1.1
20. Rep. Dem. Alemana	1.1
21. Nigeria	0.9
22. Sur Africa	0.8
23. Costa de Marfil	0.8
24. Países Bajos	0.7
25. Arabia Saudita	0.7

Fuente: World Resources, 1990-1991, p. 15

Como se puede observar, los tres países que más contribuyen a estas emisiones son Estados Unidos con el 17.6%, la Unión Soviética con el 12.0% y Brasil con el 10.5%: un país capitalista con economía de mercado, uno socialista con economía central planificada y un país con economía de mercado pero que hace parte de los países en desarrollo.

Sigamos: China e India, que poseen las mayores poblaciones en el mundo, uno por encima de los 1.000 millones y el otro ligeramente por debajo de esa cifra. Con esa cantidad de población pueden siquiera ser comparados con países que apenas llegan a los 100 millones o menos y tiene una responsabilidad porcentual similar? Japón, por ejemplo, comparte el porcentaje de la India pero tiene una tercera parte de la población y un territorio mucho más pequeño. Por eso, muchas de estas distinciones o clasificaciones, demasiadas generales, generan discusiones sesgadas. Alemania, juntando la (ex) Federal y la (ex) Democrática comparte el mismo lugar con Japón y la India con una tercera parte de la población de Japón.

Las discusiones ambientales, con las responsabilidades para los diferentes países no pueden ser tratadas con agregados tan generales. Pero, al mismo tiempo, los diferentes ambientalistas deben tomar en cuenta consideraciones específicas de los distintos países y regiones. Si los países más industrializados y con mayor desarrollo científico están interesados en mantener sus bancos naturales de información que están en el Trópico no debería generar responsabilidades mutuas? Y el Estado no debería tratar de incorporar estas consideraciones en sus negociaciones con esos países o compañías? Inclusive, si lo que se negocia es el libre comercio o las "sanas políticas de apertura económica"?

5. El ambiente y lo local

Lo anterior desde el punto de vista de lo global; corresponde el turno a unas reflexiones desde el lado opuesto: lo local. Durante los 60's, antes de que se hubiera constituido la burocracia ambiental, los ambientalistas, muy críticos del sistema industrial consumista de Occidente ya habían hecho famoso el lema de "pensar globalmente y actuar localmente". Los grandes complejos industriales y las burocracias centralizadas de los Estados-Naciones eran considerados los grandes culpables de los problemas ambientales y eran, a su vez, incapaces de solucionar estos problemas. Se empieza a recuperar un hilo perdido de la historia moderna: la descentralización.

Los ambientalistas se engarzan con otra serie de proposiciones de diferentes matices: se empieza a rescatar la idea de que lo "pequeño es hermoso" (Schumacher, 1973). Frente a las concepciones de administración mundial presentes en corrientes ambientalistas se recuperan ideas inclusive radicales sobre el poder de lo comunitario y la descentralización. Asimismo, ocurre un entronque entre las corrientes neoliberales que atacan al Estado por su gigantismo y paquidermia, lo acusan de ser incapaz de responder a las necesidades de una sociedad en transformación: esas burocracias estatales son lo "más frío de todos los

monstruos fríos” dirían (Fukuyama, 1990). Es justo reconocer que esos enlaces entre ambientalismo y neoliberalismo no son completamente armónicos. Sin embargo, se ha ido desarrollando una idea neoliberal que impulsa insistentemente la propuesta de que la mejor forma de proteger el ambiente es introduciendo la lógica del mercado en el manejo de la naturaleza.

Las ideas descentralizadoras ya no tienen la desventaja de ser simplemente románticas ya que el cambio tecnológico que nos está conduciendo al paso de una sociedad industrial a una sociedad informatizada o, si se quiere, en otra terminología, del fordismo al post-fordismo, sienta las bases para pensar que es posible construir unos modelos institucionales que se basen menos en las jerarquías y más en las organizaciones de redes. Las autonomías regionales o locales ya no son solamente una utopía de movimientos radicales independentistas: son una posibilidad tecnológica.

A comienzos de los 80's decía John Naisbitt (1983) refiriéndose a los Estados Unidos en su libro *Megatrends*: “En política lo que verdaderamente importa ya no es el Presidente. Inclusive el Congreso ha llegado a ser obsoleto. (...) Claro que mis vecinos en Washington D.C. no se atreven a creerlo”.

Otro documento de las Naciones Unidas, *Nuestro Futuro Común*, le dio legitimidad a la perspectiva según la cual una acción exitosa en términos ambientales no puede descuidar que la gestión ambiental debe adoptar unos modelos descentralizadores que garanticen la participación comunitaria.

Una rápida revisión del informe del Banco Mundial (1992) sobre desarrollo y medio ambiente refuerza varias de las afirmaciones anteriores y, en general, la idea de que existe una fuerte tendencia que trata de articular lo local, lo comunitario, como parte de una estrategia global de gestión del medio ambiente, es decir, una clara expresión de lo que aquí hemos llamado *glocalización*. Veamos: dentro del “Panorama general”, en materias de políticas, este informe dice:

“Participación de los habitantes locales: Elegir entre los beneficios económicos y sociales y los costos

ambientales requiere con frecuencia seguir criterios subjetivos y un buen conocimiento local. *Ni los gobiernos ni los organismos de asistencia* (el subrayado es mío) están dotados para enjuiciar el modo en que los habitantes de una localidad valoran su entorno. Por ello es esencial que haya un proceso participatorio. Además la participación local tiene una elevada rentabilidad económica y ambiental en la ejecución de los programas de repoblación forestal, ordenación de suelos y aguas, protección de parques y saneamiento, drenajes y protección contra inundaciones” (p. 17).

Esta postura no es apenas una afirmación marginal: dentro del capítulo 4, “Mejora del proceso decisorio: información, instituciones y participación” hay un subcapítulo dedicado a la participación de la población local; igualmente, en los capítulos dedicados al saneamiento y uso del agua potable y en cuanto a la política ambiental en zonas rurales.

En contraste con lo anterior, el capítulo sobre “Energía e Industria” guarda un notorio silencio sobre el papel de las localidades o la participación comunitaria. Como se verá más adelante, las acciones del Estado colombiano (ver el Código de Recursos naturales renovables o el recientemente creado Ministerio del Ambiente) tienden a marchar en esta misma dirección, separando la dimensión ambiental de la energética, haciendo del problema energético un área estrictamente hermética al manejo democrático la cual está más bien confinada a cuerpos restringidos de personas que toman decisiones políticas sobre bases aparentemente técnico-económicas.

6. Las propuestas institucionales para el manejo ambiental

Dentro del contexto de la “glocalización” y, por tanto, de la redefinición del papel de los Estados Nación, se deben ubicar las propuestas de desarrollo institucional que apunten a la preservación y a la transformación de un medio ambiente adecuado a la vida y a la solución de los problemas humanos.

Desde este punto de partida se pueden empezar a describir y analizar más detalladamente diferentes propuestas que se han venido formulando desde el momento que el problema ambiental empieza a ser percibido como un asunto mundial. Aquí no hacemos un revisión a profundidad, ni completa, sino simplemente trataremos de describir algunas de ellas con el propósito de sacar algunas enseñanzas para el caso colombiano.

Debido a que nuestro esfuerzo es todavía clasificatorio, es más pertinente trazar unos rasgos generales que permitan orientarnos. Diversas propuestas pueden tener puntos en común que aquí no tomamos en consideración.

Las tendencias más relevantes pueden ser vistas en los polos:

- a) Centralización vs. descentralización;
- b) Gobierno mundial vs. autonomía local y
- c) Regulación vs. mercado.

7. Centralización vs. descentralización

¿Cuál debería ser la organización político institucional ambiental más recomendable? ¿Aquella que se desarrolla de una manera planeada y coherente para evitar las distorsiones y problemas del deterioro actual? ¿Aquella que trata de reducir los intereses particularistas de cada localidad, provincia o región que usualmente descuidan propósitos más amplios, más generales? ¿No es acaso recomendable poner a funcionar estructuras ya consolidadas en los Estados para que ellos mismos desarrollen un propósito que hasta hace poco fue descuidado, por no decir ignorado?

Por las notas anteriores, en cierto sentido, podríamos estar inclinados a rechazar el camino anterior. Como hemos visto, hay tendencias muy fuertes desde distintos grupos, corrientes ideológicas y organizaciones que parten de un diagnóstico en que el Estado Nacional centralizado no es una respuesta adecuada a esta preocupación. Como hemos visto, dentro del ambientalismo hay una fuerte tendencia descentralizadora.

Las propuestas de descentralización como una estrategia ambiental no provienen sólo de organismos internacionales como el Banco Mundial o de informes provenientes de las Naciones Unidas como "Nuestro Futuro Común: algunos autores han encontrado inspiración en organizaciones de concepción "neohelénica", de comunas chinas o inclusive israelitas en las que se pretendería lograr una cierta autosuficiencia económica y garantías de seguridad social con protección del ambiente. Se consolida así una concepción de pequeñas comunidades federadas alrededor de ecosistemas similares.

Otros autores Strong y Sachs, por ejemplo, que han hecho famosa la idea de "ecodesarrollo" señalan sus características mínimas así:

- Satisfacción de necesidades básicas de la mayoría;
- Utilización de tecnologías basadas sobre el ciclo de renovación natural y con efectos no contaminantes sobre el medio;
- Amplia participación de la comunidad en el proceso de diagnóstico, planificación y ejecución;
- Descentralización y adaptación ecológica del desarrollo.

Riordan, Taylor, Bookchin, (1974), Rosack quienes han sido catalogados como "tribalistas post-industriales": fundan sus posturas en el desarrollo de cooperativas y comunas descentralizadas y en la abolición de las jerarquías, que para ellos es la fuente no sólo de la explotación del "hombre sobre el hombre" sino de la explotación del hombre sobre la naturaleza. Pero sería un exabrupto colocar estos autores en el mismo terreno del Banco Mundial o inclusive de propuestas de corte neoliberal favorecidas por los más recientes gobiernos latinoamericanos y de otros lugares del planeta; por eso, para comprender mejor los dilemas debemos pasar a nuestro siguiente dilema².

2. Una referencia más detallada de esta discusión y sus referencia bibliográfica se encuentra en Angel, A., (1990).

8. Gobierno mundial vs. autonomía local

Cuando el debate se plantea en términos de "Centralización-Descentralización" las relaciones en juego, tocan básicamente el papel del Estado frente a las localidades, prefecturas o municipios y regiones. Aquellos que insisten en la radicalización de la descentralización enfatizan la dimensión de la autonomía local. No obstante, como los problemas ambientales son interconectados, ellos deberían aceptar que algún tipo de federación o interacción en redes es necesario para resolver problemas por razones de interconexión o porque no todos los lugares del planeta están en las áreas donde es posible la autonomía local.

Este es el caso, que no por extremo es poco importante, de los espacios comunes: ¿cómo podría manejar un sistema institucional completamente descentralizado con una fuerte autonomía local los mares, el espacio exterior o la misma Antártida cuyas funciones dentro del planeta son, en gran medida, desconocidas?

La otra respuesta nos podría conducir nuevamente a *subrayar* la importancia del sistema internacional de Estados. No obstante como lo ha dicho "Nuestro futuro Común" (p. 313): "Cada vez entran más en conflicto las formas tradicionales de soberanía con las realidades de la interdependencia ambiental y económica. Eso resulta evidente sobre todo en los ecosistemas compartidos, todo lo relacionado con territorios fronterizos y en los espacios mundiales comunes".

Aquellos que todavía depositan su confianza en el sistema mundial de estados, del tipo de Naciones Unidas ponen como ejemplo los logros del Derecho del Mar, que es considerado uno de los convenios más avanzados.

Veamos: en el ciclo de la vida terrestre, los océanos proporcionan el equilibrio (F. Szekely, "The marine and coastal environment" preparado para la CMMAD, 1986). Abarcan más del 70% del planeta; mantienen sistemas que sostienen la vida, moderan el clima, alimentan plantas y animales, en particular, el filoplancton que es un gran productor de oxígeno. (OJO: el océano, no sólo las

grandes selvas, producen oxígeno); proporciona proteínas, transporte, energía, empleo, diversión. También constituyen el último depósito de los subproductos de las actividades humanas.

El océano constituye una unidad esencial que no permite escapatorias. Pero sólo en altamar, fuera de la jurisdicción nacional, hay realmente aguas "comunes". En aquellos lugares en que hay dominio de los Estados se generan problemas que no solamente le competen o perjudican a esos mismos estados o territorios. La contaminación marina, por ejemplo, no conoce ni de fronteras ni de leyes, ni tratados internacionales. Cinco zonas son claves para entender mejor el problema:

- a) Las regiones interiores;
- b) las tierras ribereñas;
- c) las aguas costeras;
- d) las aguas en mar abierto;
- e) alta mar.

Mientras que los principales bancos de peces se encuentran en mar abierto, la contaminación que les llega se concentra en las aguas costeras. Esto no es completamente cierto para los complejos arrecifales que sería uno de los ejemplos de megadiversidad. El exceso de pesca en las plataformas continentales pone en peligro el recurso ya que el 95% de ella se da en esos lugares.

Administración de los océanos:

- a) La unidad del área subyacente requiere regímenes eficaces de administración global.
- b) En mares regionales con recursos compartidos, medidas obligatorias a nivel regional.
- c) Peligros provenientes de tierra firme exigen medidas a nivel nacional con cooperación internacional.

La Convención del Derecho del Mar trató de resolver algunos de estos problemas: fijó las 200 millas de ZEE (Zona de Explotación Exclusiva), es decir que añadió 35% de los océanos que están manejados a nivel

nacional. Al hacer eso, no resuelve el problema sino que trata de trasladar la responsabilidad en el manejo a los Estados. El manejo ambiental global sobrepasa los límites de las negociaciones internacionales. Estas negociaciones generan expectativas irreales.

Aunque pueden ser importantes las propuestas de solución de problemas ambientales dentro de los límites del enfoque de relaciones internacionales hay que mencionar una serie de dificultades para que opere el sistema:

— Los Estados nacionales no participarán en esfuerzos cooperativos a menos que otros estados hagan lo mismo o que no queden colocados en desventaja política o competitiva. La interdependencia no conduce necesariamente a la cooperación ni a la idea de un interés común.

— Las formas de cooperación entre Estados surgieron sobre la base de principios mínimos de existencia, soberanía y no intervención. La situación actual es más de responsabilidades y deberes compartidos que choca con las estructuras estatales.

— Los problemas ambientales crean nuevos elementos de inestabilidad y potencial conflicto social entre estados sobre el acceso y control de recursos naturales.

Por eso algunos han planteado la necesidad de manejar los problemas ambientales desde un gobierno mundial central. El 2o. informe del Club de Roma (Mesarovic) se inclina por esa fórmula haciendo diferenciaciones específicas para las diez regiones. Otros autores pretenden fortalecer las Naciones Unidas, un poder mundial sobre nuevas bases; entre esas propuestas también destaca la idea de formar un gobierno coercitivo central, que disminuya la democracia en estos asuntos y aumente el poder fundado en el conocimiento científico y tecnológico (Ward y Dubos, 1972; Falk, 1971; Ophleus, 1976).

La autoridad podría ser las Naciones Unidas u otras instituciones como el Banco Mundial ya que estas instituciones tienen una gran ingerencia en este campo, desde la formulación de políticas, apoyo técnico, financiación de programas inclusive bajo esquemas de

condicionalidad. Por supuesto, esta estrategia no es fácil ya que ella hiere la susceptibilidad y los valores basados en las soberanías nacionales. No obstante, la polaridad sigue siendo autonomía local vs. gobierno transnacional.

9. Regulación vs. Mercado

Si hasta ahora los esfuerzos ambientales se han concentrado en la realización de Conferencias Internacionales que han generado una cierta conciencia y discusión en el campo, sin mayores resultados concretos en materias de políticas, la mayor parte de las acciones han sido conducidas por los Estados a través de regulaciones, que en mayor o menor medida, han tratado de disminuir los efectos más nocivos del deterioro ambiental. Frente a este esquema de regulaciones, poco a poco, se ha ido imponiendo la idea bastante exitosa durante la última década de que el mercado es un mecanismo más confiable de reactivación económica en contra de la expansión de las regulaciones de los Estados. Flexibilidad y desregulación se han ido imponiendo en diferentes campos de la vida social.

Frente al enfoque parcial de las relaciones internacionales está el modelo del mercado. En ambos casos se requieren ciertas reglas; en el mercado debe haber unos principios fundamentales, establecimiento y definición de derechos de propiedad sobre recursos comunes y la creación de la estructura del mercado y de los mecanismos que se utilizarán para su supervisión.

Pues bien, en el campo ambiental se ha dejado sentir también esta tendencia. Como decía Ernst U. von Weizsäcker, del Instituto para el Clima y el Ambiente (Schmidheiny, 1992):

"El socialismo burocrático sufrió un colapso porque no permitió que los precios reflejaran la verdad económica. La economía de mercado puede arruinar el medio ambiente y, por último, arruinarse a sí misma, si a los precios no se les permite expresar la verdad ecológica".

La piedra angular del desarrollo sostenible debe funcionar sobre un sistema de mercados abiertos y competitivos en el que los precios reflejen tanto los costos del medio ambiente como de otros recursos. Por eso el desarrollo sostenible no puede asegurarse, eficientemente sólo por medio de decisiones gubernamentales.

Esta idea propugnada por los defensores del mercado, por asociaciones de empresarios y gobiernos neoliberales pretende hacer que los mercados funcionen en beneficio del medio ambiente. La tarea básica consiste en hacer que los mercados reflejen con eficiencia los costos de degradación del medio ambiente. Esos costos han sido, hasta ahora, considerados "externalidades". Los costos ambientales deben ser incluidos en los costos totales. Se reconoce que algunos costos no pueden cuantificarse con exactitud, lo cual es el caso de la capa de ozono. Pero hay otros costos que sí es posible de calcular e "internalizar". De la misma manera que se pueden fijar precios para bienes de propiedad privada también se puede lo mismo para bienes de uso común, a través de procesos políticos, mayores pruebas científicas y dando campo a preferencias y posibilidades de los consumidores, dirían. Quizás el principio conocido como "el que contamina paga" es uno de los más difundidos dentro de esta tendencia. La contabilidad ambiental que debería ser introducida dentro de los mismos presupuestos de los estados para que refleje el deterioro de los recursos naturales es otra de las tendencias fuertes. Pero el dilema sigue siendo: que el Estado regule más o que mercado sirva para esa regulación.

10. El Estado y el ambiente

Antes de pasar a examinar los esfuerzos colombianos más recientes en materia de política ambiental veamos entonces los problemas políticos centrales que se desprenden de lo que aquí, hasta ahora, planteamos:

a) El problema ambiental, siendo global no tiene igual significado ni implica responsabilidades iguales para todos los países.

b) Si, de un lado, los problemas ambientales son de carácter global, el sistema político mundial se basa en la coexistencia de Estados Naciones formalmente independientes, soberanos y con un control territorial delimitado no por razones ecológicas o ambientales sino por razones principalmente políticas e históricas. A la globalidad de lo ambiental no se adecúa la fragmentación de los Estados-Nación centralizados. Los problemas ambientales no conocen de fronteras.

c) Los esquemas globales deben acompañarse de esquemas de gestión ambiental de corte local.

d) El Estado-Nación debe redefinir su papel y responsabilidades en materia ambiental tanto en la dimensión global como en la local.

En "Nuestra Agenda Común" dentro del capítulo de propuestas que incluye leyes e instituciones se afirma que:

"a) En la medida en que la respuesta a problemas globales e interconectados son fragmentadas debido a que el sistema político mundial se basa en Estados soberanos y, por tanto, las instituciones existentes tienden a ser independientes, fragmentadas, con procesos desisorios y propósitos restringidos, los encargados de proteger los recursos naturales y regular el medio ambiente están institucionalmente aislados de los que toman las decisiones económicas".

b) Tradicionalmente se ha enfrentado el problema de dos maneras: primero, como "programas corrientes" que se detienen, principalmente, en los efectos. Esto es lo que ha predominado en las acciones estatales. Aunque su labor ha sido importante, su enfoque privilegia los efectos y no las causas; digamos que tratamos de barrer mejor pero no de dejar de producir tanta basura. Esos organismos estatales (aquellos dedicados a la protección del medio ambiente) no tienen atribuciones para sostener el capital de recursos y, en general, carecen de autoridad para lograr que se aplique determinada política".

11. Política ambiental en Colombia

Tanto el Plan de Política Ambiental aprobado por el Consejo Nacional de Política Ambiental (CONPES) como la ley que creó el Ministerio de Medio Ambiente el pasado 16 de diciembre de 1993 (Ley 99 de 1993) pretenden revertir los dos problemas señalados anteriormente como dificultades comunes de la mayor parte de los Estados. También pretende revertir un falla reconocida por expertos y funcionarios: la dispersión institucional y legal que genera vacíos e ineficiencias. A través de estos dos mecanismos, el Plan y el Ministerio, se contemplan una serie de medidas que bien pueden ser celebradas como adelantos y adaptaciones a los nuevos tiempos; también pruebas del interés estatal en la materia: desarrollo sostenible, una autoridad que trate de coordinar las dispersas disposiciones y entidades con funciones ambientales, intentos de darle mayor financiación al sector, participación ciudadana en procedimientos administrativos ambientales y otros mecanismos. No obstante, son muchas las dudas que no nos permitirían ser tan optimistas; veamos tres problemas generales:

a) Al igual que el Código de Recursos Naturales Renovables, la ley que crea el Ministerio del Ambiente, distingue claramente entre recursos naturales renovables que entran dentro de la competencia de la nueva entidad y los recursos no renovables, piénsese en recursos energéticos. Es claro que cualquier estrategia ambiental debería incorporar el problema del manejo de la energía. No parece ser esta la dirección en que se mueve la política ambiental colombiana. Otros problemas graves se pueden añadir.

b) Si bien en el Plan Nacional Ambiental considera que la estructura tarifaria debe reflejar los costos reales del servicio (incluidos los ambientales), no se considera como aspecto central el desarrollo de fuentes energéticas no basados en energía fósil. ¿No sería necesario, ya que todos sabemos que, a juzgar por los pozos petroleros de Cusiana y otros descubrimientos, tenemos abundancia de estos recursos. Pero argumentar de esa manera no es trabajar nuevamente sólo desde el punto de vista de los

efectos y no de las causas de los problemas ambientales? De otro lado, ¿no se trataba de pensar en las generaciones futuras tal como repite la cantaleta del desarrollo sostenible? (Es cantaleta si sólo sirve para repetirla en los cocteles y en las reuniones internacionales).

c) Queda claro que la participación popular es factible y, hasta deseable, si se trata de recursos naturales no renovables. Pero los recursos petroleros no pueden admitir participación popular. El manejo de estos recursos es cuestión de centralización y manejo técnico especializado, lejos de la democracia participativa.

d) La retórica ambientalista sigue creciendo como espuma. Hace parte ahora no sólo de los movimientos ambientalistas que durante los 60's y 70's fueron grupos francamente radicales. Ahora ya hace parte de estrategias empresariales y de los discursos oficiales de las burocracias estatales. Pero si también hace parte de las políticas oficiales hay que saber qué lugar ocupan dentro de las estrategias gubernamentales. Y aunque ya no debe ser necesariamente una cenicienta, como lo fue el INDERENA, por ejemplo, tampoco podemos hacernos ilusiones frente a otras políticas estatales. Las estrategias de integración económica y comercio exterior tienen prioridad sobre los problemas ambientales. Y como Carla Hills, la antigua negociadora del gobierno de los Estados Unidos lo expresó, los acercamientos a los Acuerdos de Libre Comercio de Norte América deben pasar por acuerdos y adaptaciones legales previas sobre derechos de los inversionistas y de propiedad intelectual.

Esto quiere decir, como se ha planteado recientemente, que las patentes y otros derechos en obtenciones vegetales hacen parte de los intereses de las empresas transnacionales de los países más avanzados en biotecnología. Es difícil de creer, entonces, que el gobierno adopte decisiones firmes en materia de biodiversidad que vayan en contravía de intereses estratégicos en materia comercial (Bastidas, 1994). Si el Presidente Bush no fue capaz de ir en contra de los intereses de las multinacionales asentadas en su territorio (no sólo las americanas sino también las alemanas), lo cual lo condujo a convertirse en el fiasco de la Cumbre de Brasil, es difícil que presidentes de países con graves dificultades

económicas le otorguen un estatus mayor a materias ambientales que a estrategias de crecimiento económico.

e) De la misma manera, otras políticas estratégicas pueden colocarle zancadillas a todas las buenas intenciones y a la retórica verde. Primero, acalorados debates se produjeron en torno a la organización de las Corporaciones Autónomas Regionales: las consideraciones ecológicas tuvieron que negociar con otras consideraciones de los feudos políticos tradicionales. Pero esto no es tan grave; poco a poco el clientelismo está siendo arrinconado.

f) En cambio, otros problemas centrales de política colombiana pueden tener una incidencia más perjudicial: según reza el Art. 93 del proyecto de Ley, pero también se pueden rastrear estos elementos en la exposición de motivos de los ponentes (Luis Guillermo Sorzano a la cabeza con la colaboración de Claudia Blum y la participación crítica de un senador indígena) "Las Fuerzas Armadas velarán en todo el territorio nacional por la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales renovables y por el cumplimiento de las normas dictadas con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional". Como fácilmente puede verse, este tipo de disposiciones apunta a fortalecer las labores del ejército, en un país en que las estrategias de guerra y paz internas son centrales para el Estado. Se trata de la utilización del discurso ambiental en asuntos de otra naturaleza. No nos debería sorprender ya que vemos que lo ambiental y lo energético ya hace parte de la disputa entre el gobierno y las guerrillas. El entrecruzamiento de esta retórica con asuntos relacionados con políticas orientadas a manejar las relaciones con los empresarios de drogas ilegales fueron objeto de debate público en relación con la utilización de glifosato, en el año 1992. En síntesis, las políticas ambientales todavía no tienen el rango de la política de apertura y comercio exterior, ni la de guerra, ni la energética, ni la de lucha contra el narcotráfico, por lo cual, fácilmente los propósitos ambientales pueden enredarse dentro del peso relativo de otras políticas.

Pero la pregunta básica sigue siendo: ¿a pesar del optimismo reinante sobre la decisión del Estado de afrontar más francamente los problemas ambientales, los cambios de corte legal e institucional serán lo suficientemente integrales y eficaces como para suscribir una política exitosamente ambientalista?

Aunque el país está ubicado en una zona de la Tierra bastante privilegiada por la naturaleza como que cuenta con costas en el Mar Pacífico y el Caribe, es una zona de megadiversidad con territorios amazónicos y en la región Pacífica del Chocó (una de las más lluviosas del mundo) a la vez que intensas variaciones producidas por las cordilleras andinas cortadas por ríos inmensos, grandes valores de escorrentías fluviales, la Cuenca de la Orinoquia, entre otros, los estragos de la industrialización, del crecimiento poblacional, de los patrones de organización territorial, de la urbanización acelerada y concentrada, de la deforestación y erosión exige una seria y más profunda consideración de carácter ambiental.

No obstante, las políticas ambientales ensayadas hasta ahora no han arrojado resultados satisfactorios debido a cuatro factores básicos:

a) Para las élites políticas y económicas del país la prioridad sigue siendo la del desarrollo económico. La idea que apenas se ensaya del "desarrollo sostenible" no pasa todavía de ser una fórmula retórica.

b) De lo anterior se desprende que no existe una seria voluntad política que se comprometa con preocupaciones ambientales.

c) Hay dispersión jurídica e institucional que genera una fuerte ineficacia estatal.

d) Los recursos económicos dedicados a este campo son exigüos.

Estos problemas estarían siendo superados en la década de los 90's. *Primero*, por una aceptación promovida por diferentes esfuerzos internacionales, y en particular, la Cumbre de la Tierra celebrada en Brasil, de que el desarrollo debe ser compatibilizado con consideraciones ambientales, o al menos, ecosistémicas. La

idea que va adquiriendo creciente aceptación es la del "desarrollo sostenible". Estaríamos empezando a pasar del umbral de la retórica a la realización de planes, programas y proyectos específicos que se toman en serio esta fórmula.

Segundo, la voluntad política (por diversas razones) está tornándose cada vez más proclive a aceptar la dimensión ambiental como una necesidad urgente. Los desarrollos constitucionales de 1991 sobre los derechos a un medio ambiente sano junto con las acciones legales (la acción de Tutela, Popular y de Cumplimiento) serían prueba de la anterior afirmación.

Tercero, la reciente aprobación la creación del Ministerio del Medio Ambiente (junio de 1993) no sería solamente otra prueba de la voluntad política inclinada a las preocupaciones ambientales sino también una clara decisión para ponerle remedio a la dispersión institucional y legal que caracteriza este campo.

Cuarto, junto con la anterior iniciativa se están promoviendo la creación de dos fondos, uno público, el Fondo Nacional Ambiental y el otro, abierto a organismos públicos pero con fuerte participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), el ECOFONDO, que se constituirían en unos "pararrayos" de captación financiera, incluidos los fondos de la cooperación internacional.

12. Conclusión

En este artículo hemos explorado algunas de las conexiones entre los cambios globales y los locales para, a su vez, tratar de descifrar el campo de acción específico del Estado en la problemática ambiental. Hemos hablado, en general, de Estado y hemos aterrizado nuestras afirmaciones en algunas reflexiones sobre el estado colombiano. Esta perspectiva no debe ser tomada sin reservas: el rol y el futuro de todos los estados no es el mismo. La geopolítica mundial genera algunas asimetrías imposibles de desconocer. Por eso hay que entender y explicar mejor el hecho de que ciertos estados no sólo deben readecuar su papel sino que es necesario

determinar el peso específico de las políticas de unos Estados que son capaces de afectar o condicionar sobre otros. Así, lo que pueda influir el Estado colombiano sobre el gobierno de los Estados Unidos es mínimo pero no al revés. En las recientes negociaciones sobre libre comercio en Norteamérica, los grupos ambientalistas de los Estados Unidos lograron imponer condiciones al gobierno mexicano. Este tipo de particularizaciones debería enriquecer el cuadro, todavía muy general, que se pinta en estas notas.

Frente a los procesos de *Glocalización*, algunos podrían estar tentados a pensar que el papel del Estado puede llegar a ser completamente superfluo. Aquí hemos sostenido la perspectiva de que el Estado debe readecuarse a las nuevas condiciones. Hacer lo que puede y debe hacer sin condenarse al fracaso. No obstante, no podemos, en el estado de esta investigación ir más allá del marco general.

Es cierto que en la dimensión ambiental, el Estado colombiano ha sido señalado como crecientemente incapaz de manejar apropiadamente los problemas derivados del deterioro ambiental. No es que el Estado previamente no haya desarrollado actividades en este campo sino que ellas han sido incongruentes o ineficaces: a la vez que carecemos de una comprensión y unas políticas integrales, los instrumentos con que ha contado son insuficientes para hacer cumplir los propósitos institucionales. El Código de Recursos Naturales Renovables, promulgado en 1974, ha sido citado como uno de los ejemplos más patéticos de la existencia de una legislación avanzada y una inoperancia crasa (Salamanca, 1994).

Aunque se han hecho algunos esfuerzos desde el Estado, creando instituciones, firmando convenios internacionales y legislando en diferentes campos, éstos, se reconoce, son todavía insuficientes, dispersos y, si se quiere, insignificantes frente a la magnitud de un problema que afecta la supervivencia del planeta. El Estado debe pues asumir un papel más protagónico frente a un problema cada vez más crucial. Esta parece ser la dirección que ha tomado el Estado colombiano después del

entusiasmo inicial suscitado por la Cumbre de La Tierra en Brasil. La creación del Ministerio del Medio Ambiente, junto con el Sistema Nacional Ambiental, el Fondo Nacional del Ambiente y el Ecofondo corroboran las anteriores afirmaciones.

Junto a las iniciativas anteriormente mencionados también han crecido las acciones particulares, privadas y sociales, que apuntan a generar proyectos ambientales e iniciativas internacionales para promover un desarrollo sostenible. En este caso, también es importante plantear el papel del Estado en el diseño y aplicación de unas políticas y unas instituciones que le confieran formas de coordinación y multiplicación a las iniciativas privadas todavía dispersas.

Si bien es cierto que, a diferencia de otros países desarrollados, no hemos tenido un fuerte movimiento social que presione por cambios en este campo, no hay suficientes razones para pensar que éstos no vayan a ejercer una presión en un futuro mediato, frente al cual el Estado, sí mantiene su cortoplacismo e imprevisión, va a ser crecientemente incapaz de dar soluciones a estos problemas cada vez más dramáticos. Por cierto, en la actualidad las presiones más fuertes parecieran provenir de influencias internacionales que, poco a poco, estimularán y desarrollarán más proyectos de esta dimensión. ¿No es, entonces, urgente pensar en las posibilidades que pueda ofrecer el Estado a las potenciales presiones sociales, así como construir una visión propia frente a las presiones internacionales? Al tiempo, vale la pena evaluar al Estado y sus políticas y estimular los elementos de juicio que permitan controlar la actividad pública para evitar manipulaciones (de todo tipo) o desviaciones y utilizations del tema para fines distintos a un ambientalismo auténtico³?

Los problemas institucionales y legales no se explican únicamente por una inoperancia, dispersión o ineficacia de los instrumentos. Una comprensión todavía limitada

3. Esta expresión no es solamente "valorativa" sino que se refiere a su lugar y jerarquía dentro de un conjunto de políticas del Estado. ¿Son estratégicas o secundarias las políticas ambientales? A eso se refiere la expresión que aquí utilizamos como ambientalismo auténtico o genuino.

del papel del Estado, de las instituciones y de las herramientas jurídicas de cara a la aceleración de procesos de industrialización y desarrollo de una economía mercantil junto con un proceso creciente de consumo de masas, exige replantear el sentido de la intervención del Estado en el desarrollo pero también de la acción ciudadana dentro de un campo que ya tiene rango constitucional y mecanismos específicos (importantes pero no suficientes) de acción legal y judicial.

En síntesis, la importancia y urgencia de que el Estado asuma una función de estímulo de un desarrollo sostenible, de protección del medio ambiente y de los derechos de los ciudadanos; la necesidad de que el Estado asuma responsabilidades y dé respuestas a una eventual presión social, nacional e internacional; la necesidad de coordinar esfuerzos y recursos institucionales, sociales y privados así como de regular integralmente el problema ambiental; la importancia de descifrar el sentido estratégico de la actividad estatal y la coherencia de sus políticas donde lo ambiental no sea una variable de tercer rango y la urgencia ética de responder a la trivialización de un tema que por ser de moda cada cual usa a su antojo, exige estudios más al detalle. De particular importancia serían las dimensiones ambientales regionales para tratar de completar el mapa de lo global y lo local cuya bisagra bien puede ser el Estado.

La dimensión regional debe ser estudiada a mayor profundidad; ella debe comprender, de un lado, los intentos de normativizar la organización territorial desde las propuestas municipalistas, pasando por la reforma constitucional del 91 y las propuestas de la Comisión de Reordenamiento Territorial, junto con las políticas concretas de modernización del gobierno; y del otro, los distintos planes y proyectos que se interesan por regiones específicas en el contexto de la internacionalización de la economía, lo cual, trae a colación no sólo las regiones megadiversas como el Pacífico o el Amazonas, sino las formas de interacción específica de regiones ya industrializadas con otras regiones, por ejemplo, la articulación de la economía del occidente cuyo epicentro es Cali con California y México, así como con Japón y el Sudeste Asiático.

De una mejor comprensión sobre la interrelación y articulación de diferentes políticas se pueden extraer conclusiones más precisas sobre las causas de fondo de la ineficacia estatal, de la distancia entre unas normas legales de carácter ambiental y su carencia de aplicación. También podríamos comprender cuál puede ser la función de una mayor o menor eficacia de las normas legales en este campo. También comprenderíamos mejor las debilidades financieras. Por último, podríamos hacer visibles las potencialidades y limitaciones de la acción estatal en este campo, a partir de las cuales podamos plantear reformulaciones y recomendaciones de política.

¿Por fin, vamos montando el caballo en la misma dirección que él está corriendo? Sí, si lo que importan son los programas estratégicos del gobierno (apertura, comercio exterior, narcotráfico) y las preocupaciones de la política nacional (guerra y paz, clientelismo y tecnocracia); no podríamos estar tan seguros si pretendemos marchar hacia un ambientalismo auténtico. En materia ambiental, hoy en día, no basta con pensar globalmente y actuar localmente como brillantemente pensaron en los 60's; deberíamos estar en capacidad también de actuar globalmente sin dejar de pensar localmente: *glocalización*. En cualquier caso, pensar y actuar deben ir de la mano. De lo contrario, como decía Juan Pablo Ruiz, nos dedicaremos a pensar globalmente y a sufrir localmente. O, quizás, debido a que no apretamos la silla suficientemente, acabemos conduciendo con la brida en medio de las patas del caballo

Bibliografía

- ANDREOLI, Cleverson (1990): "La deuda externa y la viabilidad financiera para solucionar los problemas ambientales de América Latina", pp. 53-71, en GULH (Ed.), *Medio ambiente y desarrollo*.
- ANGEL, Augusto (1993): "Reflexiones sobre el Derecho, la filosofía y el medio ambiente", en *Derecho y medio ambiente*, Penca de Sábila-FESCOL-CEREC, Bogotá.
- ANGEL, Augusto (1993-1): *La Trama de la Vida. Las bases ecológicas del pensamiento ambiental*, Min-Educación-IDEA, Bogotá.
- ANGEL, Augusto (1993-2): "La Tierra herida. Las transformaciones tecnológicas del ecosistema", *Cuadernos Ambientales 2*, Ministerio de Educación-Universidad Nacional-IDEA, en prensa.
- ANGEL, Augusto (1993-3): "Las explicaciones ambientales", en *Cuadernos Ambientales 3*, IDEA, Bogotá.
- BANCO MUNDIAL (1992): *Desarrollo y medio ambiente. Informe sobre el desarrollo mundial, 1992*, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, Washington.
- BASTIDAS, Stella (1994): "Comercio y medio ambiente", tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia.
- BILDERBEEK, Simone (Ed.) (1992): *Biodiversity and International Law. The effectiveness of International Environmental Law*, IOS Press, Amsterdam.
- BOOKCHIM, Murray (1978): *Por una sociedad ecológica*, tecnología y sociedad, Gustavo Gili, Barcelona.
- BORRERO, José Ma. (1990): *Protección penal de los derechos ambientales*, FIPMA, Cali.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem, et. al. (1986): *Política ambiental y desarrollo. Un debate para América Latina*, FESCOL-Inderena, Bogotá.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem, et.al. (1987): *Our common future*, Oxford U. Press, Oxford.
- CARRIZOSA, Julio (1992): *La política ambiental en Colombia. Desarrollo sostenible y democratización*, FEN-FESCOL-CEREC, Bogotá.
- CASAS, Fernando (1990): "La inserción de la dimensión ambiental en los planes nacionales de desarrollo", pp. 109-144, en QUIROZ, C.
- CASAS, Rosalba y Otros (1992): *La biotecnología y sus repercusiones socioeconómicas y políticas*, UAM-UNAM, México.
- CAUBET, Christian (1992): "Biodiversité, ONG et Droit International", en *Ecologie Politique*, Primitems.
- COMISION DE MEDIO AMBIENTE PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (1990), *Nuestra propia agenda*, BID-PNUD, Bogotá.
- COMISION MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1987): *Nuestro futuro común*, Alianza-Colegio Verde, Bogotá.
- CORREA, Néstor (1992): "Constitución y ambiente sano", Convenio Inderena-Foro por Colombia, Bogotá.
- CROSBY, Alfred (1988): *Imperialismo Ecológico. La expansión biológica de Europa, 900-1900*, Crítica-Grijalbo, Barcelona.

- FLOREZ, Margarita (1993): "El Derecho al ambiente y las contradicciones internacionales", en *El Otro Derecho*, No. 13, ILSA, Bogotá.
- FUKUYAMA, Francis (1989): "The End of the History", en *The National Interest*, verano.
- GOLEMAN, D. (1990): "Antarctica Sheds Ice and Scientists Wonder Way", en *New York Times*, 14 de agosto.
- GORZ, André (1977): *Ecología y libertad*, G. Gily, Barcelona.
- GORZ, André (1980): *Ecología y política*, Viejo Topo, Barcelona.
- GULH, Ernesto y TOKATLIAN, Juan (1992): *Medio ambiente y relaciones internacionales*, Tercer Mundo-Uniandes, Bogotá.
- HARRIS, Marvin (1979): *Cultural materialism*, Vintage Books, N.Y.
- HARRIS, Marvin (1985): *Vacas, cerdos, guerras y brujas*, Alianza, Madrid.
- HURREL, Andrew (1992): "Medio ambiente y las relaciones internacionales, una perspectiva mundial", en GUHL, Ernesto y TOKATLIAN, Juan (Eds., 1992), *Medio Ambiente y relaciones internacionales*, Tercer Mundo-Uniandes, Bogotá.
- IEIMA (1990): *Política ambiental y gestión municipal*, IEIMA, Buenos Aires.
- KENNEDY, Paul (1993): *Preparing for the Twenty-First Century*, Random House, Nueva York.
- MEDOWS, D. y OTROS (1972): *Los límites del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- MESSIAS, Roberto (1990): "La preservación ambiental en el contexto de la actual división internacional del trabajo", pp. 21-28, en GUHL (Ed.), *Medio ambiente y desarrollo*.
- MORCILLO, Pedro P. (1991): *Aspectos legales e institucionales del ambiente y los recursos naturales de Colombia*, ESAP, Bogotá.
- NAISHBIT, John (1983): *Megatrends*
- ORR, David y SOROOS, Marvin (Comp.) (1983): *Mundo y ecología. Problemas y perspectivas*, FCE, México.
- PERRY, Guillermo (1992): *Política petrolera y medio ambiente*, FESCOL-CEREC, Bogotá.
- POMBO, Diana, et. al. (1990): *Perfil ambiental de Colombia*, Escala, Bogotá.
- PNUMA-ORPALC (1987): *Legislación ambiental en América Latina y El Caribe*, México, D.F.
- PORTER, Gareth (1992): "La política ambiental exterior de los Estados Unidos", en GUHL Y TOKATLIAN, pp. 147-164.
- QUIROZ, César (Ed.) (1990): *Un enfoque para el desarrollo hacia el siglo XXI*, SECAB-FKA-MADS, Bogotá.
- ROJAS, Germán (1979): *Política y legislación de medio ambiente en Colombia*, Futuro-EFSA, Bogotá.
- SALAMANCA, Patricia (1994): "Limitaciones del Derecho estatal en la búsqueda de soluciones a la problemática ambiental", tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad Nacional.
- SANDBROOK, Richard: "Política externa y desarrollo", en GUHL y TOKATLIAN, pp. 53-62.
- SCHMIDT, Alfred (1976): *El concepto de naturaleza en Marx*, "La mediación histórica de la naturaleza y la mediación natural de la sociedad", S. XXI, México, pp. 71-108.
- SCHMIDHEINY, Stephan (1992): *Cambiando el rumbo. Una perspectiva global del empresariado para el desarrollo y el medio ambiente*, FCE, México.
- SCHUMACHER, E.F. (1978): *Lo pequeño es hermoso*, Blume, Barcelona.
- SERRES, Michel (1991): *El Contrato natural*, Pretextos, Valencia.
- SOTO, A., HALPIN, J., HURTOBISE, P. (1992): "La cuestión del patrimonio universal", en GUHL Y TOKATLIAN pp. 79-129.
- SUNKEL, O, GLIGO, N. (coord.) (1980): *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, F.C.E., México D.F.
- TAMAMES, Ramón (1992): *¿Un nuevo orden mundial?*, ESPASA-CALPE, Madrid.
- ZARATE, Carlos, et. al. (1992): *Derecho y Medio ambiente*, Penca de Sábila, FESCOL, CEREC, Bogotá.
- Ley 99 de 1993: Ministerio del Medio Ambiente.
- Documento CONPES de política ambiental.