

Serie

Documentos de Trabajo

El medio ambiente en la agenda internacional

Denise Gorfinkel

Documento de Trabajo N° 47
2000



*Universidad de la República
Facultad de Ciencia Sociales
Unidad Multidisciplinaria*

El Medio Ambiente en la Agenda Internacional*

Denise Gorfinkiel**

*"La puissance déchainée de l'atome a tout changé, sauf nos modes de pensée et nous glissons ainsi vers une catastrophe sans précédent. Une nouvelle façon de penser est essentielle si l'humanité doit survivre".
Albert Einstein*

Este trabajo analiza desde una perspectiva histórica e internacionalista la manera en que el problema ambiental se ha ido insertando en la agenda internacional. Para ello se estudian, en primer lugar, los problemas que apareja considerar el ambiente como objeto de política. En segundo lugar, se incorpora la variable ambiental en el contexto que explica, con alcance parcial, las relaciones internacionales a través de las teorías de los regímenes. Finalmente, se analiza, por un lado, el rol que los actores desempeñaron en la inserción del medio ambiente en las agendas gubernamentales y por el otro, el rol que los discursos cumplieron en promover una identidad ambiental y un sentido colectivo de responsabilidad frente a estos temas en las sociedades de la última mitad de siglo. El objetivo es presentar la actitud de los actores y el desarrollo del pensamiento que caracterizaron los distintos momentos de la preocupación por el medio ambiente. Esto es lo que en definitiva permite entender el marco conceptual y teórico en el que se apoyan los círculos de toma de decisiones a la hora de establecer las políticas económicas ambientales.

Problemas que plantea el objeto de estudio y objetivos

El concepto de medio ambiente es en general difuso. Se lo relaciona con los problemas de la naturaleza (degradación y agotamiento de los recursos o extinción de las especies), pero también con aspectos sociales, como los problemas derivados de la pobreza o del alto consumo. Por un lado se lo refiere a problemas planetarios como el calentamiento global o el agotamiento de la capa de ozono y, por otro, a problemas locales como la recolección de basura, el arbolado urbano y el reciclado.

La mayoría de las ambigüedades y contradicciones que genera el concepto de medio ambiente se deben en gran medida a la falta de especificación del concepto, a su aplicación indistinta a diferentes niveles de agregación y con diferentes puntos de vista. Empieza a ser ambiental todo aquello que sea considerado como tal. En determinados momentos y niveles será la basura o la relación Norte-Sur, la

* Este trabajo se inserta en el marco del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales que coordina el Prof. Lincoln Bizzozero. El mismo es producto de una de las líneas de investigación con las que este Programa cuenta: el área de Medio Ambiente.

** La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales y Magister en Economía Internacional (opción ambiental). Se desempeña como Profesor Asistente de dicho Programa.

explotación de la fauna silvestre y la utilización de tapados de pieles o los riesgos de la energía nuclear. Es decir que habrá tantas concepciones posibles como situaciones críticas o problemas que se sucedan, o en su defecto, interlocutores que la definan en cada caso.

Cada actor social (ciudadanos, medios de comunicación, empresas, autoridades políticas) lo define de acuerdo con sus propios intereses. También cada uno de ellos tiene su listado específico de problemas y sus propuestas de soluciones, que jerarquizan según sus propios criterios, los cuales raramente coinciden.

Por consiguiente, resulta bien difícil coordinar acciones respecto al medio ambiente, ponerse de acuerdo sobre cuales son las prioridades y evaluar tanto la eficiencia de proyectos y acciones concretas como la legislación respectiva y las actuaciones de los diferentes organismos.

Desde el momento en que hacer política no supone simplemente encontrar las soluciones a problemas preconcebidos sino también la manera en que las sociedades enfrentan y regulan los conflictos sociales latentes, todo fenómeno social requiere una definición que permita encontrar soluciones. La dinámica de la política no logra entenderse si no se tienen en cuenta las prácticas discursivas y las costumbres sociales aceptadas que caracterizan una época. La percepción de la realidad que la sociedad tiene en determinado momento determina cómo se conciben los problemas a los cuales se enfrenta.

En este contexto, desarrollar una estrategia ambiental a seguir depende fundamentalmente de la construcción social que se haga de los problemas ambientales. Supone una actividad de interpretación a la luz de la cual diferentes, y a veces contradictorios, posicionamientos sobre el tema deben analizarse, compararse y combinarse para finalmente tomar una decisión al respecto. Cada uno de los problemas ambientales constituye un conjunto de opiniones y demandas históricamente construido. Las concepciones y soluciones que se presenten dependen del lugar que cada actor social ocupa frente al problema. Así, el discurso ambientalista aparece fragmentado y contradictorio.

Para evitar contradicciones entre la intención y el resultado, es necesario identificar los distintos enfoques y las diferentes percepciones que han venido caracterizando la problemática ambiental. El objetivo es brindar los elementos que nos permitan integrar los problemas considerados dentro de un ámbito donde el discurso político cobre sentido y examinar los factores que influyen en la manera en que se la concibe. O sea que, a manera de marco teórico, nos permita comprender los diferentes argumentos que se plantean y a través de los cuales se enfrenta lo que se denomina "crisis ambiental". En definitiva, la conceptualización que se haga sobre ella es la que define el debate y por ende la respuesta que los gobiernos adoptan frente a los problemas ambientales.

Las prácticas discursivas que los Estados manejan cuando definen su actitud frente a las cuestiones ambientales dependen a su vez de las características del orden internacional en el cual se hallan insertos. Analizar cómo se fue insertando el tema

ambiental en la agenda internacional requiere en primer lugar de una caracterización del sistema internacional actual. En segundo lugar, identificar y analizar el paradigma que explica las acciones que respecto al tema se han ido adoptando: cómo es el discurso? cómo se definen los problemas? cuáles son los instrumentos que se aplican y qué tipo de consecuencias políticas tiene?

1. El ambiente como objeto de política

La protección del medio ambiente constituye actualmente uno de los nuevos desafíos que enfrentan las comunidades a nivel nacional, regional e internacional. El uso irracional de los recursos naturales¹, la extinción de especies animales y vegetales, la tala indiscriminada de bosques, la contaminación atmosférica, de ríos, mares y océanos y la degradación creciente de los suelos han supuesto la destrucción de ecosistemas enteros y el surgimiento de los problemas conocidos de la lluvia ácida, del deterioro de la capa de ozono, del calentamiento de la tierra y de la pérdida de la biodiversidad. Ante esta realidad, los asuntos ambientales despiertan cada vez mayor preocupación en los gobiernos, en la opinión pública y en los medios académicos.

Los problemas ambientales referidos comparten, al menos, una característica en común: ellos resultan del impacto que las actividades humanas ejercen sobre el medio ambiente natural. Este impacto es producto de mecanismos físicos que no constituyen en sí mismos problemas políticos, aún cuando el comportamiento humano subyacente sea una actividad social (como por ejemplo la producción). Sin embargo, a medida que los seres humanos se ven afectados, ya sea porque son parte de un determinado sistema ecológico o porque se preocupan por su situación, el problema ambiental adquiere su sentido social y político.

Abordarlo ya no es simplemente una cuestión técnica por más que la mayoría de los problemas ambientales sean esencialmente técnicos en cuanto a que suponen intrincadas redes causales. Por el contrario, los actores involucrados sostienen posiciones en general incompatibles en lo que respecta a los objetivos a alcanzar o a los medios a seguir. En otras palabras, diferentes conflictos irán apareciendo al tratar de decidir sobre la existencia o no de un problema ambiental, o en caso de que se acepte el mismo, sobre los tipos de acciones a tomar. Y es aquí, en el proceso de articular y mediatizar los objetivos e intereses divergentes, que el problema ecológico gana su dimensión política, es decir que la ecología pasa a ser ecología política. Esta adquiere el carácter de internacional cuando los actores en juego pertenecen o representan a los Estados.

¹ El argumento que se esgrime es aquél que señala que las tasas a las cuales estos recursos han venido siendo explotados son mayores que las tasas de creación de sustitutos en el caso de los recursos no renovables, mientras que en el caso de los recursos renovables las tasas de extracción exceden las de regeneración. Ver Pilar Orduna Díez en "El Medio Ambiente en la Política de Desarrollo". ESIC editorial, Madrid, 1995.

La cuestión ambiental como objeto de política posee características que la diferencian del resto y que debilitan su consideración como tal. Por un lado, la ciencia juega un papel importante en la determinación de las políticas ambientales². La controversia científica es inherente a las mismas. Diferentes visiones, producto de debates entre expertos pertenecientes a distintas disciplinas se contraponen. Las decisiones a adoptar respecto de los problemas globales ambientales requieren un alto grado de confianza en lo que los expertos sobre el tema argumenten. El problema surge cuando esta confianza se debilita debido a la controversia existente entre los mismos científicos y deriva en una indecisión política. En general, las evidencias sólidas a nivel de las ciencias exactas son difíciles de alcanzar³.

Por otro lado, la legitimidad de los procesos de toma de decisión ambientales no tiene bases fijas. Si bien ésta depende de los hechos, las convicciones y valores de los distintos actores involucrados influyen tremendamente. Aunque se comparten valores y algunos intereses comunes con referencia a la denominada "crisis ambiental"⁴, la interpretación que de la misma se haga y de qué es lo que englobaría una política ambiental depende a su vez de los intereses particulares de cada uno de los actores. Todo lo cual hace complicado plasmar la protección ambiental en políticas concretas⁵.

Finalmente, y no por ello menos importante, las consecuencias que las cuestiones ambientales tienen sobre la vida de los individuos también lleva a que estos temas sean de difícil tratamiento político. Generalmente, los asuntos ambientales no afectan la vida del hombre de manera consciente o de forma tal que éste sea capaz de protestar y ejercer presión para obtener una actuación al respecto por parte del gobierno. No obstante, sí afecta la vida total del planeta, o sea de la

² A los efectos de ver el rol que la investigación científica ha venido cumpliendo en la materia y la manera en que los hacedores de política la han comenzado a incorporar ver Lynton Keith Caldwell en "Ecología: Ciencia y política medioambiental". McGraw-Hill, 1993.

³ Hoy se acepta que la composición química de la atmósfera es modificable y que el equilibrio entre atmósfera, los océanos y la biósfera está en plena transformación. Cuál es el punto de equilibrio sostenible es una cuestión en discusión. Por otro lado, una de las amenazas importantes es el deterioro de la capa de ozono. A partir de la presunción de que los CFC eran los principales responsables del deterioro, se producen avances en lo que se refiere a compromisos entre los Estados a fin de eliminar y reducir las emisiones contaminantes que empiezan con la firma del Protocolo de Montreal en 1987. A pesar de ello, la capa de ozono continúa deteriorándose, obviamente, a un ritmo mayor que el previsto. También aparecen dudas respecto de los sustitutos de los CFC, y en el caso del recalentamiento de la atmósfera, generalmente se admite que las emisiones de carbono resultantes de la combustión de energía fósil son las responsables, aunque algunos científicos acusan a las emisiones de metano. En este contexto, resulta difícil la concreción de políticas ambientales y sobre todo se observa la necesidad de flexibilidad que las caracteriza, ya que estas políticas deben cambiar según se la ciencia se desarrolle en esta materia.

⁴ Difícilmente se encuentren actualmente posiciones que no acepten el hecho de que el ambiente constituye un problema de toda la humanidad y que podrá ser resuelto a través de un esfuerzo unificado de la mayoría de los actores, sino de todos.

⁵ Un caso paradigmático es el caso de los bosques. Los ecologistas insisten en la importancia de los bosques como elemento esencial en ecuaciones matemáticas que intentan modelar el mundo como un ecosistema integrado y autoreproductor. Al Fondo Mundial para la Flora y Fauna Silvestre (WWF) le preocupa los problemas morales que conlleva la destrucción de los bosques. El cantante Sting relaciona el destino de estos bosques con el destino de la culturas indígenas, llevando al límite la idea de la protección del hábitat natural. Incluso la NASA contribuye a dar credibilidad a los temas ambientales al publicar fotos satelitales mostrando los cambios críticos a nivel planetario.

biosfera, aunque sus causas inmediatas son complicadas de determinar. Pequeñas y múltiples acciones pueden resultar en importantes e impredecibles cambios.

Mientras algunas cuestiones específicas como la contaminación nuclear (producto de las centrales nucleares) constituyen fines claros de una política ambiental; otras, la basura diaria y la contaminación automotriz no lo son tanto. En este sentido, las cuestiones ambientales penetran todas las áreas de la vida incluso aquellas que no son vistas por los individuos como objeto de regulación política, por ejemplo el hecho de ir o no al trabajo en auto.

La inestable relación que existe entre el dominio público y el dominio privado, entre el libre albedrío y la obligación socio-política y entre el derecho a la privacidad de los individuos y los cambios atmosféricos y climáticos convierten a la problemática ambiental en un tema de ardua solución política. Se tocan áreas sensibles: aparece la necesidad de interferir en la vida privada de los individuos, en actos que no son considerados criminales y que hasta el momento son apolíticos.

En resumen, el problema ambiental no debe conceptualizarse como un conflicto sobre una cuestión preconcebida unívocamente por distintos actores compitiendo entre sí. Más bien, debe entenderse como un constante y complejo cuestionamiento sobre su definición y contenido. La política ambiental no pasa simplemente por la decisión de actuar o no actuar; ésta adquiere las características de un conflicto entre interpretaciones. La política ambiental se analiza como un conjunto de prácticas cuyo objetivo es procesar discursos fragmentados y contradictorios a los efectos de definir los problemas de manera tal que las instituciones sean capaces de encontrar soluciones. No sólo se debe diseñar una política para solucionar problemas, sino que se hace necesario especificar tales problemas a fin de crear dicha política.

2. La variable ambiental en el contexto internacional

Sin negar el hecho de que los asuntos ecológicos son la base de las cuestiones ambientales internacionales, un análisis social pertinente debe estudiar los conflictos que surgen de los problemas ambientales y la manera en la que se han ido resolviendo. En este punto, la teoría de los regímenes internacionales ofrece una contribución interesante. Analiza la forma en que la gestión del medio ambiente se lleva a cabo en un ámbito de reglas y principios conjuntamente aceptados y a través de la implementación de procedimientos acordados. Como toda teoría intenta dar una explicación general de los fenómenos ambientales y suministrar un marco para evaluar distintas recomendaciones políticas. El conocer los presupuestos teóricos sobre los cuales se apoyan permite analizar la solidez de las mismas.

Los temas ambientales no son ajenos a la globalización que caracteriza la era actual. El hombre enfrenta hoy una serie de problemas ambientales a nivel mundial que afecta a todos por igual y que por lo tanto sólo pueden ser manejados

en base a la cooperación entre, por lo menos la mayoría de los Estados, sino todos. Controlar el cambio climático, disminuir las emisiones de gases causantes del efecto invernadero o prevenir la pérdida de la biodiversidad son algunos de los ejemplos.

El aumento de los problemas ambientales a nivel regional y local, como la degradación urbana, desertificación, desforestación y contaminación de las aguas dulces repercute en las formas de relacionamiento internacional. Aparecen conflictos y tensiones entre y dentro de los Estados, debilitando las ya débiles economías de los países pobres y aumentando el número de refugiados.

Finalmente, la compleja relación que existe entre el crecimiento económico y la protección ambiental aumenta su carácter global. Las cuestiones ambientales ya no logran separarse de los debates sobre el modelo de crecimiento económico y sobre la necesidad de encontrar e implementar cambios en la actividad económica que permita alcanzar un desarrollo sostenible.

La complejidad y globalidad del tema se hace evidente en la brecha Norte-Sur. Por un lado el desarrollo de los países industrializados se basó en altos e insostenibles niveles de consumo energético y de utilización de recursos naturales. Por otro, ya se reconoce que existe una conexión entre la pobreza, la degradación ambiental y la presión demográfica.

La creciente investigación sobre estos temas y el perfeccionamiento de las técnicas de medición del daño ambiental incrementan el conocimiento sobre el funcionamiento de los ecosistemas y revela relaciones hasta entonces desapercibidas entre el hombre y su medio ambiente. La evidencia de las consecuencias adversas de la acción del hombre, junto con la explicación científica, crea la conciencia de que los fenómenos de deterioro ambiental aparejan diferentes problemas que no pueden ser resueltos de manera independiente. El impacto que éstos tienen sobre la vida y la salud de los individuos así como sobre las actividades productivas, económicas, sociales y políticas de los países han llevado a que, de una u otra manera, los Estados incorporen el ambiente en sus agendas internacionales.

La manera en que el ambiente irrumpe en el escenario mundial afirma la interdependencia que existe entre todos los elementos del planeta. Dado que determinadas decisiones que adopte un Estado tienen implicancias ambientales en el resto del planeta⁶, este tema introduce en el campo de las relaciones internacionales un nuevo enfoque. Pone en tela de juicio la noción de soberanía y su corolario el principio de no intervención (la contaminación no conoce fronteras),

⁶ La biosfera es una sola, y lo realizado en una zona del planeta puede tener efectos en otras. Una planta nuclear pobremente manejada por un país cualquiera puede dañar a personas y cosechas en áreas lejanas. De la misma manera, las decisiones adoptadas por un gobierno respecto al uso de los combustibles fósiles, sumado al uso indiscriminado de gases como los clorofluorcarbonos, repercute en la atmósfera, agravándose el efecto invernadero, cuyo resultado es el recalentamiento de la tierra. Las consecuencias para la vida sobre la tierra serían catastróficas, importantes áreas urbanas quedarían bajo agua.

se incorpora como un nuevo elemento en la agenda Norte-Sur y hace un llamado a las ideas de cooperación e interdependencia.

Según las teorías realistas y neo realistas, la naturaleza del sistema internacional es sustancialmente anárquica. Los Estados son sus principales actores y, en la medida en que los valores de poder y seguridad rigen sus comportamientos, las relaciones internacionales son conflictivas. La prioridad es la seguridad y, al no existir un poder superior, los propios Estados son los que velan por ella. La política internacional se constituye entonces como un juego cuyo objeto es acrecentar el poder con el fin lograr la consecución de los intereses particulares. Si bien se observa que la cooperación es posible, ésta se alcanza cuando sirve a los intereses de los Estados⁷. En este contexto, la pregunta que surge es la de cómo administrar de manera eficiente y racional el ecosistema planetario único dentro de los límites que impone un sistema político constituido por más de 170 Estados, cada uno con sus propios intereses y defendiendo su soberanía.

Los problemas ambientales presentan nuevos desafíos que no pueden ser entendidos en su totalidad a través de perspectivas puramente realistas. A diferencia de éstas, la teoría de la interdependencia⁸ ya hablaba en los años 70 de la necesidad de buscar paradigmas o modelos que se adaptasen al mundo actual y fuesen capaces de aportar interpretaciones y soluciones globales a los problemas globales. Según la misma, el mundo, como consecuencia del rápido desarrollo social, económico, científico-técnico y comunicacional, se caracteriza por el creciente fenómeno de la interdependencia y de la cooperación. Nuevos problemas y retos se originan, suscitando necesidades y demandas nuevas, lo que ha dado lugar a la aparición de valores e intereses comunes.

Por consiguiente, se observa un debilitamiento del papel del Estado, como entidad soberana y como estructura capaz de garantizar el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos. La tradicional distinción y separación entre la esfera interna y la esfera internacional desaparece. El fenómeno de la interdependencia y la necesidad de atender a las demandas sociales, económicas y ambientales obligan a los Estados a abrirse al exterior de manera que lo internacional incide cada vez más en lo nacional. Aparecen así nuevos actores y nuevos temas transnacionales que limitan el margen de maniobra que los Estados poseen. Los actores nacionales e internacionales se vuelven más sensibles a los cambios en el comportamiento de los demás actores y más vulnerables a los eventos externos.

El crecimiento demográfico, los procesos de industrialización masiva y el consiguiente aumento del consumo energético per capita aumentan el impacto que las actividades humanas tienen sobre el ambiente y sobre la economía. Los beneficios del crecimiento económico deben compararse con los costos en

⁷ Morgenthau, Hans J. *Política entre las naciones*. Grupo Editor Latinoamericano. Bs As. Argentina. Ver también Waltz, Kenneth "Theory of International Relations". Reading, Mass, 1979.

⁸ Keohane, Robert y Joseph *Ne Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. 1988. Ver también de los mismos autores. *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. 1988.

términos de agotamiento de los recursos naturales y de contaminación que en definitiva también hacen a la calidad de vida de los individuos.

La gestión ambiental requiere por lo tanto altos niveles de cooperación y coordinación política para resolver los problemas ambientales globales y aquellos particulares de cada Estado sin colocarlos en situación de desventajas políticas o económicas.

La teoría de los regímenes internacionales y la gestión ambiental

La necesidad de cooperación que presentan las cuestiones ambientales, que por su estructura requieren soluciones globales, deriva en la formación de regímenes internacionales.

Estos niveles de cooperación y de coordinación política que surgen de las relaciones de interdependencia tienen lugar con frecuencia dentro de un conjunto de normas y procedimientos que regulan el comportamiento de los actores. Aparecen una serie de acuerdos entre gobiernos que se constituyen como regímenes internacionales.

La teoría de los regímenes internacionales⁹ es una forma de expresión de la interdependencia que caracteriza las relaciones internacionales de hoy, influenciadas por el juego conjunto de las relaciones diplomático-estratégicas, de las relaciones económicas internacionales y, últimamente, de las ambientales. Pretende explicar, en un contexto en el cual el conflicto continúa siendo una realidad, las situaciones de orden existentes en un campo concreto de la actividad internacional. Por ello, el análisis del sistema internacional según la perspectiva de la teoría de los regímenes permite entender el grado de cooperación alcanzado en materia ambiental y el surgimiento de instituciones y organismos ambientales internacionales en un mundo de Estados soberanos compitiendo por poder e influencia.

Para esta teoría, un régimen internacional se define como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los agentes en un área temática dada¹⁰. Este asegura la estabilidad y la coherencia de los comportamientos de los diferentes actores internacionales con el objetivo de evitar conflictos costosos. A través de la creación de distintos regímenes, los Estados responden colectivamente a una situación conflictiva creándose mecanismos para solucionar los problemas ambientales al menor costo posible. Es una herramienta para enfrentar los desafíos que supone la interdependencia económica y ecológica que define la era actual.

⁹ Krasner, Stephen D. *International Regimes*. 1983.

¹⁰ Definición dada por Stephen D. Krasner y citada en Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.

El estudio de los regímenes ofrece además una perspectiva diferente respecto a las relaciones de poder que explican las relaciones internacionales. Permite entender la dinámica que ha venido determinando la evolución de la política internacional ambiental. La naturaleza de los problemas ambientales globales crea nuevas dinámicas de poder entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Cambia la manera en la que éste se distribuye entre los países. Las asimetrías de poder que resultan de la interdependencia económica no se dan en el contexto ambiental. Por el contrario, los países en desarrollo adquieren una mayor influencia en la política internacional ambiental. En efecto, el hecho de que los países en desarrollo, en sus procesos de industrialización, comiencen a contribuir con el efecto invernadero en un alto porcentaje, les brinda un mayor poder de negociación. La globalización del ambiente implica que cualquier actor tiene la habilidad de influir en el bienestar de otros actores.

Un régimen internacional constituye por consiguiente un marco dentro del cual se negocian y formalizan principios muy generales pero aceptados, creándose los medios que facilitan nuevas y más específicas negociaciones. Los Estados se adaptan a las reglas establecidas por los beneficios funcionales que proporcionan. Cumplen con la función de reducir la incertidumbre, de facilitar la comunicación y de transmitir conocimiento e información y así disminuir los costos que se derivan de la interdependencia ecológica.

Al iniciarse la década de los 70, el debate internacional sobre el medio ambiente es fundamentalmente conceptual. Actualmente, la cuestión esencial es de orden político: se intenta compatibilizar los intereses de los Estados, los intereses económicos y los intereses de los actores sociales con la implementación de soluciones propuestas a fin de resolver los problemas ambientales globales. En el plano internacional, el problema se coloca en el ámbito de las definiciones de los bienes a proteger, de los mecanismos a implementar para su preservación y en las formas de financiamiento de estos mecanismos y medidas.

A grandes rasgos, es posible distinguir cuatro períodos en lo que respecta a la evolución de la política internacional ambiental. Cada uno de ellos corresponde a factores peculiares que influenciaron el desarrollo de la misma.

El cuadro que sigue resume los cuatro períodos:

Cuadro 1: distintos períodos de la internacionalización del medio ambiente

| Distintos períodos | Puntos de vista del problema ambiental | Temas principales | Planos de la discusión | Dimensiones del problema |
|---|--|---|--------------------------|--------------------------|
| 1900-1945: primeros esfuerzos | No científica y Puntual | necesidad de proteger recursos fauna y flora | local y nacional | local y regional |
| 1945-1972: se afirma concepto de deterioro | Más científica política conflictiva | bien que y polución, temas nucleares, humedales, deterioro ambiental | regional e internacional | regional y global |
| 1972 a fines de los 90 | Científica y empieza a ser consensual | clima, capa de ozono, recursos marinos, crecimiento económico vs medio ambiente | internacional | global |
| a partir de 1992 | Científica política y | calentamiento global, biodiversidad, desarrollo sostenible | internacional | global |

3. El papel de los actores

1900-1945: los primeros esfuerzos hacia la protección del medio ambiente

La preocupación por el deterioro del medio ambiente no es un fenómeno reciente. A principios de siglo, en París, se realiza el Congreso Internacional para la Protección de la Naturaleza, en donde se propone la creación de un organismo para la protección de la misma. En 1913, se crea una Comisión, con carácter consultivo cuya finalidad era la de recolectar, clasificar y publicar información

relativa al tema. Con el estallido de la primera guerra mundial, esta iniciativa se pierde.

Hasta la primera mitad de este siglo, el desarrollo tecnológico y la capacidad del hombre para dominar la naturaleza no son tan importantes como para que las actividades económicas de cada Estado pudieran perjudicar e interferir en los derechos de otros Estados. Así, los primeros tratados internacionales se basan en la necesidad de buscar prácticas comunes que eviten el agotamiento de los recursos vivos existentes en las aguas y en los mares. Con este espíritu es que se firman los tratados relativos a la protección de los pájaros útiles a la agricultura y a la protección de las focas, en 1902 y 1911 respectivamente. Aparecen, también, tratados relativos a la utilización de las aguas fronterizas como el que firman Estados Unidos y Gran Bretaña, en 1909, que concierne las aguas fronterizas entre el primero y Canadá.

Estos esfuerzos de cooperación a nivel de Estados son en general regionales y versan sobre temas relacionados con la explotación de ciertos recursos (flora y fauna). Por el momento, se trata de una normativa introductoria, más bien vaga y sin fuerza obligatoria. Aunque refleja una creciente concientización de que la explotación de los recursos naturales no debiera continuar sin ser controlada, de que la industrialización y el desarrollo tecnológico empiezan a aparejar problemas relacionados con la polución y de la necesidad de establecer medidas internacionales a los efectos de proteger el ambiente.

1945-1972: se crean las Naciones Unidas y se afianza el concepto de deterioro del medio ambiente

Gran parte del desarrollo de la política ambiental de este período se realiza bajo la égida de las Naciones Unidas. Se crean organismos internacionales con competencia en temas ambientales y se adoptan varios instrumentos legales que regulan casos específicos de polución y de conservación de determinados recursos ambientales. En general se trata de temas como polución petrolera, pruebas nucleares, humedales, ambiente marino y sus recursos vivos, aguas dulces y vertimiento de desechos peligrosos.

Las Naciones Unidas constituyen un foro internacional donde se puedan plantear los problemas y preocupaciones sobre el ambiente. Se origina un período en el cual los organismos internacionales se involucran con los temas ecológicos analizándose las causas de la polución y del deterioro ambiental. Se discuten las consecuencias del desarrollo tecnológico. Empieza a reconocerse la relación entre desarrollo económico y protección del ambiente.

Aparecen nuevos actores como la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO) en 1945 y la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza en 1948 (UIPN) que juegan un papel importante en este proceso político. Sin embargo, a pesar de este desarrollo la Carta de las

Naciones Unidas no hace referencia explícita a la protección ambiental ni a la conservación de los recursos naturales.

La primera conferencia ambiental internacional sobre la conservación y el uso de los recursos se lleva a cabo en 1949 en Estados Unidos. Convocada por el Consejo Económico y Social (ECOSOC), concurren 500 delegados no oficiales de 49 países. Se trató de una conferencia más científica que política¹¹. Su principal objetivo era compartir y transmitir información sobre técnicas de conservación y uso de los recursos. Los tópicos tratados incluyeron cuestiones respecto a los recursos globales, al desarrollo de nuevos recursos a través de la tecnología aplicada, a la situación de los países en vías de desarrollo, a la necesidad de establecer pautas que aseguren la conservación y a la relación entre conservación y desarrollo.

La Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza (UIPN), un híbrido entre organismos gubernamentales y no gubernamentales realiza, fuera del marco de las Naciones Unidas, una interesante labor. Sus preocupaciones se relacionan con la conservación de la fauna y del ambiente natural, con la educación, la investigación científica, la legislación y la recopilación y transmisión de información. Al mismo tiempo que se lleva a cabo la conferencia para la conservación y uso de los recursos naturales, la UIPN celebra la Conferencia Técnica sobre la Protección de la Naturaleza, bajo el auspicio de la UNESCO. La agenda incluía cuestiones como la conservación de los recursos naturales renovables y la asistencia técnica a países en vías de desarrollo. Concurrieron representantes de 32 países y de 11 organismos internacionales (entre ellos la FAO, la OMS, la OEA).

En 1954, la Asamblea General de las Naciones Unidas convoca la Conferencia sobre Recursos Marítimos Vivos que constituye el antecedente de la normativa sobre conservación adoptada en la Convención de Ginebra de 1958. Al año siguiente, la Asamblea adopta la primera de las muchas resoluciones sobre energía atómica y los efectos de la radiación. En este contexto se firma el Tratado de prohibición de pruebas nucleares en 1963 creándose el marco político dentro del cual Australia y Nueva Zelanda demandan en 1974 ante la Corte Internacional de Justicia que Francia concluya con las pruebas nucleares atmosféricas.

Los años sesenta constituyen un punto de inflexión en lo que respecta a los movimientos ambientales y a las políticas ambientales. Libros como el de Rachel Carson, "Primavera silenciosa" impactan a la opinión pública, mientras que en los medios académicos, autores como Paul Ehrlich y Barry Commoner atribuyen la crisis ecológica a fenómenos como la explosión demográfica (el primero) o al carácter anti-ecológico de la ciencia y tecnología (el segundo)¹².

¹¹ Justamente la crítica que se le hace es el haber tenido lugar dentro de un vacío político. Ver Miller, Marian A. L. "The third world in global environment politics". Lynne Rienner Publishers, Inc.. U.S.A. 1995.

¹² Ver "L'Etat de l'Environnement" bajo la dirección de Michel et Calliope Beaud et de Mohamed Larbi Bouguerra. Editions La Découverte, Paris, 1993

Los efectos que se derivan de una serie de desastres ecológicos que ocurren entre 1966 y 1972 intensifican la movilización pública a favor de la protección ambiental. Entre ellos encontramos el desastre de "Torrey Canyon" en marzo de 1967, donde el derrame de miles de barriles de petróleo contaminan la costa al igual que la explosión de una plataforma petrolera ocurrida en California, Santa Bárbara dos años después. Otro desastre con consecuencias mucho más directas sobre el hombre sucede en Japón, donde residentes del lugar fueron envenenados debido a décadas de vertimiento de mercurio en el océano.

Por esta misma época el conocimiento científico sobre las cuestiones del medio ambiente aumenta. En 1968, se lleva a cabo la Conferencia de la Biosfera. Esta trató temas tales como el impacto del hombre sobre la biosfera, sobre la contaminación del agua y del aire, deforestación y desertificación. En aquel momento se señalaba que el deterioro ambiental había alcanzado un umbral crítico y que los métodos de desarrollo y el uso de los recursos naturales debían de modificarse. Comienza a observarse, en este punto, cambios respecto a la posición optimista que caracterizaba el entorno de la Conferencia sobre conservación y uso de los recursos 19 años atrás.

Se recomendaba profundizar en el conocimiento del funcionamiento de los ecosistemas, en la investigación sobre ecología humana, sobre la contaminación y se señalaba la necesidad de encontrar nuevos enfoques en lo relativo a la educación ambiental y de estudios de impacto ambiental en la realización de los proyectos de desarrollo. Algunos de estos temas fueron profundizados en la Conferencia de Estocolmo que se llevó a cabo en Estocolmo en 1972.

Mientras que la Conferencia de la Biosfera supuso un esfuerzo para agrupar científicos y expertos a los efectos de tratar los aspectos científicos del ambiente, ésta segunda se abocó a realizar un estudio más amplio de los problemas políticos, económicos y sociales que la problemática ambiental suscitaba.

1972-1992: la Conferencia de Estocolmo y la inserción del medio ambiente en las agendas gubernamentales

La conferencia de Estocolmo fue el resultado de los esfuerzos realizados a nivel internacional con el fin de incorporar la protección del medio ambiente en la agenda oficial. En general, se sostiene que estos esfuerzos alcanzaron sus objetivos. Se hicieron presente delegados de 113 naciones, 21 agencias de las Naciones Unidas y 16 organismos intergubernamentales. En la medida en que ésta tuvo lugar en un contexto en donde la desigualdad entre los países ganaba terreno en los temas de la agenda, las diferencias Norte-Sur sobre las relaciones económicas internacionales y la política ambiental se constituyen como temas importantes de la misma. Los países en desarrollo juegan un papel importante en las discusiones previas de manera que son capaces de modificar la agenda.

Los temas ambientales a tratar, identificados por los países industrializados, planteaban preocupaciones en los países en desarrollo debido a los posibles efectos negativos que el resultado de esta conferencia, así establecida, pudiere tener en sus procesos de crecimiento económico. Si bien la tendencia estaba dirigida al tratamiento de temas como la contaminación, explosión demográfica, conservación de recursos y límites al crecimiento, los países en desarrollo logran incorporar cuestiones relativas al subdesarrollo: pobreza, alimentación, vivienda y agua potable. Por intermedio del poder de voto que les daba su posición en la Asamblea General, logran ampliar la visión que los países industrializados tenían sobre los asuntos del medio ambiente para incorporar en ella sus necesidades de desarrollo y crecimiento económico.

Uno de los resultados más tangibles de esta conferencia fue la creación del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Sus funciones son diseminar y transmitir información, profundizar en el conocimiento del ambiente y colaborar con los distintos programas ambientales. Este constituyó el marco institucional dentro del cual se llevó adelante la Declaración de Estocolmo, los Principios y el Plan de Acción que de dicha Conferencia surgieron. Estos representaron el primer esfuerzo realizado por la comunidad internacional hacia el establecimiento de una estrategia coherente que permita el desarrollo de políticas, normas e instituciones para proteger el entorno.

Bajo el auspicio de este nuevo Programa se establece e implementa el Programa de los Mares Regionales¹³ así como tratados internacionales que se refieren al agotamiento de la capa de ozono, la biodiversidad y el comercio de desechos peligrosos. Quizá uno de los acuerdos más importantes logrados luego de la Conferencia de Estocolmo sea la Convención de Derechos del Mar en 1982. Se crean normas globales para la protección del ambiente marino y de sus recursos vivos e incluye además disposiciones y arreglos institucionales sobre los estudios de impacto ambiental, transferencia de tecnología y responsabilidad. Sus disposiciones constituyen un modelo en lo que se refiere al lenguaje y al enfoque que otros tratados ambientales fueron incorporando.

Es por esta época que las instituciones económicas y financieras comienzan también a incorporar los asuntos ambientales. En 1971, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, hoy la Organización Mundial del Comercio, crea el Grupo de Medidas Ambientales y Comercio Internacional, el cual, si bien no se reunió hasta 1991, tenía por cometido el tratamiento de medidas ambientales que pudieran afectar el comercio mundial.

Dado el rol que tiene el Banco Mundial en los proyectos de desarrollo, ejerce un importante efecto en las políticas ambientales de los países menos desarrollados. En un principio, el modelo a seguir suponía la construcción de importantes represas y plantas de generación eléctrica. En la mayoría de los casos, el resultado

¹³ Este programa se establece en 1974 con el fin de consolidar las acciones de las naciones costeras hacia un objetivo común: atenuar y prevenir el deterioro de las regiones costeras y mares abiertos. En el contexto de este programa se han adoptado 9 convenciones.

era el desequilibrio de los ecosistemas locales y el desplazamiento de varios miles de personas. Los costos ambientales y de reubicación no eran tenidos en cuenta.

Frente a las fuertes presiones creadas por las organizaciones no gubernamentales a través de una campaña agresiva en la que se publican los altos costos sociales y ambientales de varios de estos mega proyectos¹⁴, el Banco Mundial comienza a incorporar las consideraciones ambientales en sus procesos de préstamos internacionales. Crea el Departamento de Medio Ambiente y exige estudios de impacto ambiental como requisito para el financiamiento de proyectos de desarrollo.

Hechos como los ocurridos en Bophal, India, Chernobyl y el derrame de Exxon Valdéz marcan el surgimiento de una nueva ola ambientalista. En el ámbito de la ciencia y la investigación, el consenso entre los científicos de los efectos negativos que suponen el deterioro de la capa de ozono y el cambio climático, aumenta. Se renueva la problemática que surge entre medio ambiente y desarrollo y aparece el "Informe Brundtland"¹⁵. Este informe concluye que si bien el crecimiento económico es esencial, sobre todo para los países en desarrollo, éste no podrá ser posible de continuarse con los métodos tradicionales de crecimiento.

El concepto de desarrollo sostenible resurge con fuerza en 1987 y adquiere un valor simbólico. Su definición permanece ambiguo sin constituirse como una amenaza a los distintos intereses creados: sin cuestionar el desarrollo basado en el crecimiento económico como método para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, reconoce explícitamente que las generaciones futuras también tienen derecho a ser protegidas. Su relevancia se debe al alto nivel de interdependencia que existe entre las economías de los Estados y porque interactúa con temas como la distribución de la riqueza, del poder y de los recursos entre el Norte y el Sur.

En esta etapa, se observa que, a medida que distintos regímenes se van conformando, los derechos de los Estados se restringen cada vez más. Se crean limitaciones respecto de aquellas actividades que se consideran dañinas para el medio ambiente. Aparecen nuevos estándares y una serie de técnicas que intentan implementarlos. Las cuestiones ambientales comienzan a relacionarse con las cuestiones económicas, especialmente en temas como el comercio y el desarrollo. Nuevas instituciones surgen con el fin de entender en materia ambiental mientras que las viejas se reforman para incorporar estos temas en sus actividades. A pesar de todo este movimiento desplegado en torno a la materia, los asuntos del medio ambiente no dejan de tener una ubicación secundaria en la agenda internacional.

¹⁴ Ver Miller, Marian A.L. Op. cit.

¹⁵ El nombre es debido a la Sra. Brundtland, Primer Ministro de Noruega en 1987, quien preside la Comisión Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 38/161) con el objetivo de estudiar la problemática ambiental. Surge así lo que conocemos como "Our Common Future: From One Earth to One World". Sin embargo, la Comisión no se centró exclusivamente en el estudio de los problemas ambientales sino que, haciendo eco a lo que era la Agenda Norte-Sur, los debates se centraron en los estilos de desarrollo y las repercusiones en el entorno. Así, las propuestas que surgen de dicha Comisión se orientan hacia la sustentabilidad del desarrollo.

Al terminar la década de los 80, cuando empiezan a tener lugar los preparativos para la Conferencia de Río en 1992, existe un sólido cuerpo de normas, reglas y principios cuya finalidad es proteger el medio ambiente. También se han conformado una serie de expectativas al respecto, algunas convergentes, otras divergentes, pero que comparten un tema en común: compatibilizar el crecimiento económico con la protección ambiental.

1992 en adelante: la Conferencia de Río, medio ambiente y desarrollo sostenible

Es en este contexto que la Asamblea General de las Naciones Unidas convoca la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se lleva a cabo en 1992. Formalmente convocada en diciembre de 1989¹⁶ y luego de 4 reuniones preparatorias, 176 Estados, varias docenas de organismos internacionales y una gran cantidad de organismos no gubernamentales concurren a Río de Janeiro en junio de 1992.

Esta conferencia culmina con la Declaración de Río, dos nuevos tratados internacionales sobre el clima y la biodiversidad, una declaración de principios sobre los bosques y un Plan de Acción, conocido como Agenda 21. Así como veinte años antes, la conferencia de Estocolmo no lograba colmar las expectativas de ambientalistas y académicos, la de Río tampoco colmó las expectativas de los que la propusieron.

Sin embargo, la Conferencia de Río inicia un cuarto período en el desarrollo de la política ambiental internacional, caracterizado como un período de integración, que requiere la incorporación de las cuestiones ambientales en todas las actividades relevantes. Se puede hablar también de un período de cooperación entre Estados en temas espinosos y donde los conflictos de intereses económicos y políticos se perfilan como definatorios de la situación.

La Declaración de Río refleja un consenso general de valores y prioridades en los temas del ambiente y del desarrollo. Incorpora además, principios que buscan promover la paz y la cooperación internacional¹⁷.

Esta Conferencia confirma el hecho de que el mundo continúa dividido. Los países desarrollados estaban interesados en el planteo de los temas globales: adelgazamiento de la capa de ozono, calentamiento global, lluvia ácida, deforestación y desertificación. Los países en vías de desarrollo, en cambio, planteaban la necesidad de examinar la relación entre las políticas económicas de los países desarrollados y su bajo crecimiento económico.

¹⁶ Resolución 44/228 de la Asamblea General.

¹⁷ Como lo son el principio 9 sobre transferencia de tecnología, el principio 12 que hace un llamado al establecimiento de un sistema económico internacional abierto y favorable, el principio 25 sobre la relación que existe entre paz, desarrollo y medio ambiente y el principio 26 que se refiere a la resolución pacífica de los conflictos ambientales.

Líderes de estos últimos señalaban que la protección ambiental por sí sola no era suficiente y que cualquier acuerdo internacional sobre la problemática ambiental debería incorporar medidas relativas al desarrollo económico. El sentimiento era que un planeta ambientalmente sano no era compatible con las desigualdades que caracterizaban el sistema internacional. Se reconoció la necesidad de relacionar la protección ambiental con el desarrollo, y varios países prometieron aumentar la ayuda financiera. No obstante, los países industrializados no se comprometieron a reducir la contaminación industrial aunque la presión sobre los países en desarrollo para proteger sus bosques y fauna continuó.

Cinco años después, la sesión especial de la Asamblea General, llevada a cabo en junio de 1997, reunió a los representantes gubernamentales con el fin de revisar y analizar la situación respecto a la implementación de la Agenda 21. El balance ofrecido por los distintos informes presentados no es del todo alentador¹⁸. A pesar de los compromisos adquiridos en la Conferencia de Río, el estado global del planeta continúa deteriorándose.

Se lograron sí avances en temas puntuales relacionados con el desarrollo institucional, la participación del sector privado y de la opinión pública. Ello se tradujo en que algunos países lograsen controlar la contaminación y disminuir la tasa de deterioro de algunos los recursos naturales.

Con todo, la tendencia global ha empeorado. Las emisiones de sustancias tóxicas, de los gases que contribuyen al efecto invernadero y los volúmenes de basura han aumentado. Muchos países han entrado en fases de rápido crecimiento económico aparejando un aumento en los niveles de contaminación del aire y del agua con impactos negativos en la salud de los individuos. Temas como el de la lluvia ácida y el de la contaminación transfronteriza comienzan a ser también problemas para los países en vías de desarrollo. A nivel global, los recursos renovables, en especial los recursos de agua dulce, bosques, suelo y pesquerías continúan utilizándose a tasas mayores que las tasas naturales de regeneración.

A través de este foro, se vuelve a hacer un llamado a la cooperación internacional y a la ayuda financiera de los países industrializados a los efectos de acelerar la implementación de los objetivos previstos en la Conferencia de Río. Se reafirma la necesidad de un desarrollo sostenible, concepto que incorpora la indivisibilidad entre la protección ambiental y el desarrollo económico.

Se señala además la importancia de integrar objetivos económicos, ambientales y sociales a través de un significativo paquete de medidas políticas que incorporen regulación, instrumentos económicos, internalización de costos ambientales en los precios de mercado, análisis económico y social de los impactos ambientales.

La Conferencia de Río crea un nuevo marco institucional y regulador para que los países incorporen en sus políticas económicas nacionales la variable ambiental.

18 Informe del Comité Ad Hoc para la XII Sesión Especial de la Asamblea General A/49/23, 27 de junio, 1997. Informe de la Comisión sobre desarrollo sostenible: E/CN.4/1997/2 y E/CN.4/1997/S/466.7 Enero 1997

Finalmente, en diciembre de 1997 se celebra, en Kyoto, Japón, la Tercera Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático. De ella surge el Protocolo de Kyoto cuyos objetivos son aún más puntuales: disminuir el nivel de emisiones de gases invernadero a un nivel inferior al existente en 1990 para el período comprendido entre 2008 y 2012. El paso es prometedor. Queda en manos de los países el crear el entorno necesario para que, mediante nuevas tecnologías y nuevas políticas, se alcance realmente el objetivo previsto.

4. El papel de los discursos

Es posible argumentar que la dinámica que caracteriza la adopción de políticas no puede entenderse si no se tienen en cuenta las prácticas discursivas que dominan a la sociedad en una época determinada. Es natural e inevitable que las ideas cambien con el tiempo. Cada quien tiene su causa o propios intereses que defender. Cada uno tiene su propia perspectiva cultural y política. Estas, en definitiva, tiñen la percepción que la sociedad tiene de la realidad. Es a través de los discursos de los distintos actores que las realidades físicas y sociales adquieren su sentido político.

La elección que se haga sobre qué aspectos de la realidad se incluyen y cuáles se dejan fuera de discusión depende de la definición que se adopte sobre el problema a tratar. Y esta definición depende a su vez de las diferentes percepciones que los actores tienen sobre cuál es el problema real.

Si bien todos los actores del espectro social, político y económico concuerdan en la necesidad de proteger el ambiente, a la hora de concretar las políticas necesarias a tales efectos, las contradicciones son numerosas.

La discusión de un problema ambiental típico apareja varios y diferentes discursos que responden a los intereses de los distintos actores en juego. Un problema ambiental (como sería el caso de la lluvia ácida o de la contaminación, por ejemplo) no supone solamente conocer las consecuencias ecológicas que éste provoca -que ya en sí mismo requiere de una combinación de conocimientos de distintas disciplinas- sino que también involucra cuestiones de costos, técnicas de abatimiento, análisis relacionados con las posibles repercusiones sociales y económicas que las estrategias posibles a aplicar tengan y cuestiones éticas en lo que respecta a la asignación de culpas y responsabilidades.

Los orígenes del discurso ambiental

La preocupación por el ambiente surge hacia fines de la década de los 60, producto de un cambio de valores por el cual atraviesa la sociedad. En esa época se observa un cambio en las preferencias de los individuos. El objetivo ya no es alcanzar metas puramente materiales sino que aparece la necesidad de obtener

satisfacciones respecto de otras necesidades más espirituales¹⁹. La generación de la pos guerra encuentra una situación económica y política estable que le permite centrarse en la búsqueda de estos valores pos materiales²⁰.

Consecuencia del programa espacial de los 60, la visión del planeta desde el espacio se incorpora en la conciencia de los individuos. La apreciación de la imagen del planeta perdido en la inmensidad del espacio crea una sensación de fragilidad en los seres humanos que relativiza el sentimiento de suficiencia y control que caracteriza una época en que los avances tecnológicos alcanzados permiten considerar que finalmente el ser humano había dominado la Naturaleza.

A principio de los años setenta, esta imagen del globo constituye una de las bases a partir de la cual se intenta realizar un esfuerzo político integrado con la finalidad de incorporar los problemas ambientales en las agendas gubernamentales. En 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente tiene como consigna: "Una única Tierra".

Comienza a incorporarse el concepto de biosfera o ecosistema global a nivel político y social. Más adelante, el informe Brundtland, pieza central del debate ambientalista de fines de los ochenta, que establece las bases conceptuales de la política ambiental de los noventa, sugiere que la imagen del planeta desde el espacio logra crear una nueva visión de la realidad modificando el pensamiento de la época sobre la materia²¹.

Esta nueva concepción es reconocida y a raíz de este informe la mayoría de los países occidentales empieza a publicar comprensivos documentos que intentan delinear programas nacionales de políticas ambientales. Estos intentos, siempre teñidos por la perspectiva de desarrollo sostenible, comparten ideas comunes. Se intenta incorporar la gestión política y económica con la gestión del medio ambiente a través de un enfoque integrado.

El discurso de principios de los setenta

Los discursos y las cuestiones ambientales que prevalecen en un momento determinado son producto de la percepción que sobre ellas tengan actores creíbles y legítimos a los ojos de la opinión pública. Así, el ya referido libro de Rachel Carson, "Primavera Silenciosa" que aparece en 1962, moviliza a la opinión pública respecto a temas relacionados con la contaminación de los pesticidas en los mares y océanos. Años más tarde, en 1972, el informe del Club de Roma, por un lado y lo

¹⁹ Esta idea se basa en la teoría de Maslow sobre la jerarquía de las necesidades según la cual, una vez colmadas las necesidades materiales, los individuos aspiran alcanzar lo que se denominan necesidades pos-materiales.

²⁰ Si bien esta teoría es criticada y con fundamento, no deja de ser un hecho intuitivo el que, en un nivel más bien amplio y abstracto de análisis, una vez que los individuos tienen sus necesidades básicas satisfechas es que podrán interesarse por otros temas, como sería el caso del medio ambiente.

²¹ Hajer A., Maarten "The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the Policy process". Oxford University Press, 1995.

que se conoce como "Blueprint for Survival" o "Principios guías para la Supervivencia"²², por el otro, legitiman la idea de que existe una crisis ambiental que debe ser atendida.

Los temas que se manejaron en esta época se relacionaron con el deterioro de los recursos naturales y con el aumento de la contaminación producto de un rápido crecimiento demográfico y de un proceso de industrialización acelerada. Ambos documentos señalaban la necesidad de llevar la economía hacia una trayectoria de crecimiento estacionario²³ que permitiera alcanzar un equilibrio ecológico con el objetivo de prevenir un colapso ambiental.

Los argumentos manejados se relacionaban con ideas como la de convertir la economía de flujo en una economía de stock minimizando el uso de los recursos naturales. El énfasis se ponía en la necesidad de un cambio tecnológico a través de sistemas de reciclaje y de reconversión energética. También se hablaba de buscar prácticas agrícolas ambientalmente sostenibles y nuevas maneras de calcular las cuentas nacionales a los efectos de incorporar el concepto de medio ambiente.

La diferencia entre ambos documentos radicó en las soluciones propuestas y en los mensajes que de ellos emergieron. El informe del Club de Roma planteaba una visión globalista e integradora de la problemática ambiental. Hacía hincapié en la necesidad de una gestión ambiental integrada basada en la cooperación política y económica de los países y en un manejo global de los recursos.

Por su lado, los "Principios guías para la Supervivencia" cuestionaban los modos de producción, las relaciones existentes entre el capital y el trabajo y la falta de ética que caracterizaba a la sociedad industrial. Su visión era más bien descentralizadora y hablaba de un nuevo orden social basado en pequeñas comunidades o cooperativas autosuficientes y autogobernables.

Ambos documentos cumplieron con la misma función, aunque se dirigieron a distintas audiencias. El problema ambiental era visto como una cuestión de supervivencia. Pero mientras que el informe del Club de Roma fue adoptado por el discurso de las élites económicas y políticas, la propuesta del otro documento lo fue por grupos radicales que intentaron relacionar la crisis ambiental con una crisis social mucho más amplia teñida por el descontento reinante producto del desarrollo de la sociedad capitalista de consumo.

Así, a pesar de que en esencia la preocupación es la misma, las ideas aparecen polarizadas. El primero pone el énfasis en la búsqueda de nuevas tecnologías y en el manejo eficiente y racional de los recursos pero continuando con las prácticas existentes. El segundo, asume el papel de crítico y sostiene que éstas son medidas cortoplacistas, incapaces de resolver el problema de la crisis ambiental cuyo

²² D.H. Meadows et al. "The Limits to Growth". Economica, Paris, 1997 y The Ecologist, 1972 respectivamente.

²³ El concepto de "steady state economy" sostiene que las economías pueden alcanzar un punto de equilibrio en el cual la tasa de crecimiento per capita es cero, o sea que la tasa de crecimiento económico es igual a la tasa decrecimiento de la población.

carácter es esencialmente social y político. Para ello se requiere una reordenación de prioridades y una redefinición de los problemas más importantes.

Importantes cambios tienen lugar por esta época. Nuevos temas entran al escenario ambiental y aquellos relacionados con la energía nuclear comienzan a dominar el discurso ambientalista. El movimiento anti nuclear juega un rol importante en la política de aquél momento. En base a éste, ciertos sectores del movimiento ambiental se radicalizan aún más.

La cuestión nuclear pasa a representar todo aquello que funciona mal en la sociedad. Las demandas ambientales no son compatibles con el orden establecido. Lo que está en juego no es la manera en la que se genera la energía ni qué hacer con la basura sino que es la propia supervivencia. En este contexto, las actitudes adoptadas se definen en términos de si-no, lo que es deseable y lo que es intolerable.

Surge un discurso independiente con alternativas de vida y estructuras organizacionales diferentes. Se trata de una actitud de total oposición que no da lugar a un compromiso entre los distintos sectores políticos, sociales y económicos respecto a las soluciones a tomar.

Al iniciarse la década de los ochenta se observa una convergencia de las ideas y conceptos que caracterizan el problema ambiental. El debate ya no pasa por la idea de que el problema ambiental es producto de la naturaleza del sistema capitalista. Los ambientalistas de este período son menos radicales, más prácticos y más orientados hacia el logro de fines políticos. Ya no se busca una estructura social, política y económica alternativa, sino que se trata de encontrar alternativas prácticas dentro de la estructura existente. El avance tecnológico deja de ser centro de críticas (como lo fue en la era nuclear) y pasa a ser visto como una de las soluciones a los problemas ambientales.

La década de los ochenta y los cambios en el discurso ambiental

La recesión económica que caracteriza el final de la década de los setenta, lleva a que las cuestiones ambientales ocupen un segundo lugar frente a las preocupaciones causadas por la inflación y el desempleo. Obviamente, la inseguridad respecto al futuro económico quitaba validez al discurso ambiental basado en un crecimiento selectivo. En la medida en que éste pretendía mantener su credibilidad, era necesario encontrar fórmulas que compatibilizaran la protección ambiental con una reestructuración económica capaz de resolver los problemas producto de la recesión.

Ante esta realidad, distintos estudios posteriores al informe del Club de Roma se dirigen a encontrar maneras efectivas de regular el ambiente. Ellos confirman la existencia de alternativas posibles a seguir dentro de la estructura socioeconómica existente, y se introducen estrategias políticas preventivas que apuntan a la

internalización de la protección ambiental en las consideraciones económicas y políticas.

En 1980, se publica un informe que se conoce con el nombre de "Estrategia para la Conservación Mundial" (World Conservation Strategy) producto de un conjunto de organismos no gubernamentales moderados (IUPN, WWF, PNUD, FAO y UNESCO) que colaboran en su redacción. El mensaje es que la protección ambiental no contradice el desarrollo. Se parte de la base de que difícilmente se llegue a proteger el medio ambiente sino existe un desarrollo económico equitativo que permita solucionar problemas como la pobreza y la miseria.

Así, el énfasis se pone en la necesidad de encontrar estrategias de desarrollo sostenible basadas en el uso eficiente y racional de los recursos y en una gestión ambiental planificada. El objetivo era promover la conservación de la naturaleza y es con este fin que se sugieren diferentes políticas a seguir.

Por esta misma época, se dan a conocer los lineamientos de la OCDE sobre la materia. El argumento principal se basa en que la contaminación es un indicador de ineficiencia y que los costos de la misma deben ser asumidos por aquellos que poluyen. Aparece el concepto "del que contamina paga".

Este grupo de técnicos sugiere integrar las consideraciones ambientales en las decisiones económicas a través de instrumentos económicos y fiscales en lugar de simplemente concentrarse en los legales y normativos. El supuesto del cual debe de partirse es que el ámbito de la política ambiental no contradice el de la política económica sino que son complementarios y compatibles.

En 1984 se celebra, en el marco de la OCDE, la Conferencia Internacional sobre Economía y Ambiente. Esta reúne a economistas de distintas líneas con representantes de los gobiernos para discutir los desafíos que presenta incorporar la conservación ambiental en las estructuras de desarrollo económico existentes: el beneficio de las políticas ambientales, la innovación industrial y ambiental, la eficiencia y efectividad en la protección ambiental y el papel que desempeñan o pueden desempeñar los instrumentos económicos.

La conclusión más importante a la que se llega es que el ambiente y la economía, si se gestionan correctamente, se retroalimentan mutuamente; son base y apoyo de la innovación tecnológica.

El ambiente en los años noventa

A medida que, por un lado, la resistencia política respecto a los temas del medio ambiente cede, y que, por otro, la conciencia ambiental aumenta, el concepto de desarrollo sostenible se afianza en los círculos políticos. El consenso que se crea a su alrededor lleva a que finalmente se intente pasar de la agenda a la acción²⁴, a

²⁴ En 1997 se reúne en Río de Janeiro el Foro "Río + 5" bajo la consigna: "Pasar de la Agenda a la Acción". El objetivo de éste es presentar propuestas sobre protección ambiental y desarrollo sostenible.

través de la implementación de políticas económicas ambientales. Adquiere el cariz de principio ambiental sobre el que reposan estas decisiones. En el inicio incorpora a las generaciones futuras. Más adelante incorpora el concepto de bienestar y de capacidad de carga limitada del planeta.

El discurso se basa en conceptos que apuntan hacia un enfoque integral de la política ya que las metas económicas, ambientales y sociales son interdependientes. Se incorpora la noción de que el medio ambiente es parte del desarrollo y por lo tanto tener en cuenta las capacidades físicas y biológicas de regeneración es fundamental para la seguridad económica y social a largo plazo.

Se plasma la idea de que es necesario romper el círculo vicioso de crecimiento demográfico, pobreza y deterioro ambiental ya señalada por el discurso de los ochenta. Los conceptos de uso sostenible de los recursos, equidad, participación pública y transparencia empiezan a ser intrínsecos a los procesos políticos y económicos de toma de decisión.

De la misma manera que en 1984 la UIPN, el PNUD y el WWF publican "Estrategia para la Conservación Mundial", a principios de los noventa éstos distribuyen un documento que se conoce como "Cuidando la Tierra". La intención es reafirmar los conceptos ya señalados en base a procesos de consulta más amplios.

Se exponen los principios sobre los cuales se deberían apoyar las decisiones políticas con el fin de lograr el desarrollo de una economía sostenible, concepto dinámico que supone una continua adaptación a través del conocimiento, la eficiencia técnica y la sabiduría. En este contexto, se señala la necesidad de adoptar estilos de vida y desarrollo que respeten los límites que impone la característica finita de la Naturaleza. Todo lo cual puede alcanzarse dados los beneficios que aporta la innovación tecnológica siempre y cuando respete estos límites. El concepto de transferencia tecnológica se hace presente en el discurso ambiental y también en el económico. El acceso a la misma permitirá el uso eficiente y racional de los recursos naturales y por ende alcanzar una economía sostenible.

5. El discurso contemporáneo

En general se señala que la política ambiental nace en 1972, año en el cual aparece el informe del Club de Roma y se lleva a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en Estocolmo. Desde entonces, el problema ambiental se incorpora a las agendas gubernamentales y a la agenda internacional.

El medio ambiente pasa a constituir un área semi independiente de la política nacional. Se crean Ministerios específicos en la materia y se observa un fuerte intento legislativo que trata de cubrir todos los aspectos de la realidad ambiental con al menos un conjunto básico de reglas.

El mecanismo que se utiliza es el de dividir el medio ambiente en distintos sectores: agua, aire, suelo, etc. con el fin de controlar la calidad de tales sectores. Las estructuras organizativas y legislativas responden por lo tanto a esta división. Y en la medida en que el deterioro del ambiente no se considera un problema estructural, la política ambiental apunta al establecimiento de medidas reparadoras (ex-post) a través de estándares y tecnologías de abatimiento como el uso de filtros en chimeneas y desagües.

El discurso ambiental cambia al finalizar los años ochenta y, al iniciarse los noventa adopta un lenguaje económico. Conceptualiza la contaminación y el deterioro como cuestiones de ineficiencia incorporando el uso de medidas costo-efectivas y eficientes.

Se reconoce el carácter estructural de la problemática ambiental y se entiende que las instituciones políticas, sociales y económicas existentes pueden internalizar en sus procesos de toma de decisión el cuidado del medio ambiente.

Este discurso, modernista y tecnócrata, se apoya sobre los conceptos de eficiencia, innovación tecnológica, gestión técnica y científica del medio ambiente y de integración político económica. La idea que ahora subyace es la de que se deben implementar medidas preventivas (ex-ante) más que reparadoras (ex-post). Con este propósito se introducen conceptos que intentan hacer calculable monetariamente el deterioro ambiental.

La intención es evaluar los recursos ambientales con el fin de poder incorporar los costos que el deterioro del entorno tiene para los individuos. Los estudios de impacto ambiental donde se hacen cálculos en base a relaciones de costo-beneficio adquieren relevancia. Es una manera de internalizar las consideraciones ambientales en la política.

Otro de los conceptos que caracteriza este nuevo planteo es que la protección ambiental es un juego de suma positiva donde el crecimiento económico se alcanza a través de un enfoque integrado que tenga en cuenta políticas preventivas respecto al uso de la tierra, de la energía, del transporte y del turismo. Se requiere, en definitiva, de la participación de la sociedad en su conjunto para alcanzar una gestión ambiental óptima.

Este nuevo discurso puede observarse en los distintos niveles y esferas de la política económica. En primer lugar, aparecen cambios en las técnicas que se utilizan para hacer política ambiental. Aquí se puede decir que se interponen dos tendencias. Por un lado, las estructuras jurídicas de los setenta empiezan a cuestionarse. Se critica el hacer política como una forma de reacción al deterioro mientras que la idea de las políticas preventivas gana credibilidad. El hecho de que la contaminación no conoce fronteras señala las deficiencias del tratamiento sectorial de los problemas ambientales. Dicha realidad conduce a que se busque un enfoque integral para el abatimiento de la misma y se implementen políticas a los efectos de prevenir la contaminación.

Por otro lado, dado que al mismo tiempo que se intenta regular la protección del medio ambiente, la tendencia de los gobiernos es hacia la desregulación, aparecen nuevas maneras de integrar las consideraciones ambientales en los costos económicos. Un nuevo conjunto de principios se establece en los círculos de toma de decisiones, tanto a nivel estatal como privado: el principio del que contamina paga, análisis de costo-beneficio, análisis de riesgo, el principio preventivo, derechos de contaminación comerciables, medidas de orden y control e incentivos económicos.

En segundo lugar, la ecología como ciencia asume un nuevo papel. Ya no se trata de determinar el nivel y el impacto de la contaminación y entonces activar el sistema político. Por el contrario, la tarea central es actualmente determinar el nivel de contaminación que el medio ambiente es capaz de absorber. Una nueva credibilidad emerge alrededor de conceptos como los de capacidad de carga crítica (nivel de tolerancia que un ecosistema tiene respecto de un contaminante más allá del cual el daño es irreversible) y de fatiga múltiple de los ecosistemas.

En tercer lugar, a nivel microeconómico, el concepto de que la protección ambiental simplemente aumenta los costos económicos pierde legitimidad frente a la idea de que "prevenir la contaminación supone beneficios" ya que si no se introducen sustancias en el ambiente no hay que pagar para quitarlas. Como resultado aparecen políticas que fomentan el uso de nuevas tecnologías de abatimiento. Aparecen las auditorías ambientales donde los beneficios no se miden sólo en términos monetarios sino que también entra en juego el uso sostenible de los recursos naturales y energéticos.

En cuarto lugar, a nivel macroeconómico, se empieza a conceptualizar al ambiente como un bien público o como un recurso en sí mismo más que como un bien gratuito. En este sentido, la idea es que los costos que la actividad económica tiene en el ambiente constituyen una externalidad que debe de ser internalizada por la teoría económica. Desarrollo sostenible y economía ambiental son conceptos económicos que no se contradicen con los de mercado y eficiencia. El énfasis se pone en la necesidad de conservar los recursos, de estimular la incorporación de los costos ambientales en el sistema de precios, de fomentar el reciclaje y la innovación tecnológica y los ya mencionados estudios de impacto ambiental.

6. Conclusiones

Es en este contexto discursivo que la política económica ambiental adquiere legitimidad. Cada uno de los problemas ambientales es un conjunto de opiniones y de demandas histórica y socialmente construida. En la medida en que el desarrollo de una estrategia ambiental depende de la construcción social que se haga del problema, se intentó identificar los distintos enfoques y las diferentes percepciones que han caracterizado la problemática ambiental a través del tiempo.

La idea que subyace es que el deterioro del medio ambiente pone en peligro la supervivencia del hombre en la Tierra. Sin embargo, a diferencia de los movimientos ambientales, con visiones radicales y románticas sobre la protección del entorno, que surgen en la década de los setenta, los movimientos actuales no suponen que se necesite encontrar formas alternativas de vida.

En cambio, se requiere una gestión eficaz y eficiente del medio ambiente. Proteger el medio ambiente no significa renunciar a los beneficios que se derivan del desarrollo económico. Su conservación requiere simplemente que se incorporen las cuestiones ambientales en las decisiones de economía política. En un mundo donde los aspectos económicos son una prioridad para los distintos países, el ambiente necesita ser evaluado. Es decir, es necesario que el medio ambiente sea considerado como un bien escaso de manera que, al tener un valor monetario, sus costos puedan incorporarse en las decisiones económicas.

La formulación de una política ambiental explícita significa establecer procesos para saber qué ambiente deseable y posible se decide mantener o lograr en relación a cada elemento de la naturaleza. A su vez, éstos requieren de procesos para controlar el impacto que las actividades humanas -residenciales, industriales, agropecuarias, pesqueras, forestales- tienen sobre dichos elementos y de procesos para responder con acciones específicas al deterioro.

El medio ambiente tiene una capacidad de regeneración natural. El deterioro ambiental se produce cuando esta capacidad de carga o soporte no es respetada. En tanto la legislación no imponga los estándares necesarios para preservarla existirán impactos ambientales negativos. En este contexto, se hace necesario integrar la variable ambiental en los objetivos económicos y sociales a través de la concreción de distintas medidas políticas.

Bibliografía

Hurrell, Andrew and Benedict Kingsbury The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions, Oxford University Press Inc. New York, 1992.

Orduna Díez, Pilar El Medio Ambiente en la Política de Desarrollo, ESIC, Editorial, Madrid, 1995.

Rittberger, Volker (ed.) Regime Theory and International Relations, Oxford University Press, New York, 1993.

Miller, Marian A.L. The third World in Global Environmental Politics, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1995

Caldwell, Lynton Keith Ecología: Ciencia y política medioambiental. McGraw-Hill, 1993.

Morgenthau, Hans J. Política entre las naciones. Grupo Editor Latinoamericano, Bs As. Argentina.

Keohane, Robert y Joseph Nye Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. GEL, 1988.

Bouguerra, Mohamed Larbi L'état de l'environnement. Editions La Découverte, Paris, 1993

Hajer A., Maarten The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the Policy process. Oxford University Press, 1995.

D.H. Meadows et al. The Limits to Growth. Economica, Paris.

Barrere, Martine (ed.) La Tierra, Patrimonio Común. Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1992

The Ecologist, 1972

Ecología política, Cuadernos de Debate Internacional. No. 14, 1997.

Se terminó de imprimir en
mayo de 2000, en el
Taller de Impresiones
de la Facultad de Ciencias Sociales.-