

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.871
23 de noviembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DEMOCRACIA, CONCERTACION Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL
EN AMERICA LATINA

90-11-1881

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION: EL SUSTRATO POLITICO DE LA CRISIS GLOBAL DE SUSTENTABILIDAD	1
I. LA ECOPOLITICA DE LA RELACION ENTRE DEMOCRACIA, CONCERTACION Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL	4
1. Desarrollo, crisis ambiental y América Latina	5
2. Formulación de políticas y el contexto institucional de la sustentabilidad	8
3. Estado, formación social y resolución de conflictos ambientales	12
II. LA TRANSICION CONCERTADA HACIA UN DESARROLLO SUSTENTABLE EN AMERICA LATINA	15
1. Entre el pesimismo y el optimismo ecopolítico	17
2. Democratización microsocia y sustentabilidad: la participación ciudadana como estrategia de superación de la pobreza política	20
3. Democratización macrosocia y sustentabilidad: desestatización, privatización y control social del desarrollo	23
III. CONSIDERACIONES FINALES: DE LA CONCERTACION INTRAREGIONAL A LA NEGOCIACION INTERNACIONAL	29
Notas	34

INTRODUCCION*/

EL SUSTRATO POLITICO DE LA CRISIS GLOBAL DE SUSTENTABILIDAD

Ya en los umbrales del tercer milenio, resulta imposible no constatar la agudización de los problemas enfrentados por la humanidad en diversos rincones del planeta, y la "globalización" misma de éstos. La relativa desobstrucción de los canales internacionales, por mucho tiempo copados por las tensiones del armamentismo y de la seguridad estratégica, ha permitido, asimismo, que los signos de vulnerabilidad en el ecosistema planetario pasen a ocupar el centro de las atenciones. Pese al matiz específico que pueden tener los desafíos actuales, ya sean los tradicionales problemas de pobreza y de desigualdad social, sean las nuevas situaciones provocadas por la deuda externa, el tráfico de drogas o los cambios geopolíticos en el eje Este-Oeste, lo que caracteriza la sociedad "global" de fines de siglo es, sin duda, la escasez. Empezamos recién a darnos cuenta de que vivimos en una época de escasez de recursos, escasez de fronteras para expandir la base económica de nuestras sociedades, escasez de lugares para eliminar nuestros desechos, pero sobre todo, escasez de instituciones locales, regionales y mundiales para hacer frente a la crisis.

En efecto, cuántos siglos ha tenido que recorrer la humanidad para descubrir que la ecopolítica ha estado con nosotros desde los albores de los tiempos, empero aún no sabemos casi nada acerca de las interrelaciones entre las actividades humanas y los ciclos inexorables de la naturaleza. 1/ Sin embargo, los porfiados hechos de la vida nos indican que mientras más progresamos en la sociedad tecnológica más íntimos y exigentes se tornan los vínculos entre nosotros y los sistemas naturales. Y mientras más estrechos sean los vínculos entre nuestros números, deseos y necesidades, a medida que se agotan algunos de los recursos para satisfacerlos, tanto más

*/ Este trabajo tiene por objeto ofrecer antecedentes para el capítulo I.G de la "Pauta del Temario del Documento Dirigido a la Reunión Preparatoria de México" preparada por la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Se recogen en esta oportunidad algunas reflexiones desarrolladas en trabajos recientes, en especial: "Bureaucracy and Ecopolitics in the Third World: Environmental Policy Formation in Contemporary Brazil", International Sociology, (Londres, en prensa); "La Ecopolítica del 'Desarrollo Sustentable': Una Visión Latinoamericana de la Agenda Global sobre el Medio Ambiente", en La Agenda Internacional en los Años '90, Roberto Russell, ed., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990; "Desarrollo con Equidad, ¿Un Nuevo Cuento de Hadas para los Años Noventa?", Revista Interamericana de Planificación (Guatemala), N° 90, Abril-Junio de 1990; "El Leviatán Acorralado: Continuidad y Cambio en el Papel del Estado en América Latina", en América Latina y Europa Occidental en el Umbral del Siglo XXI, Atilio Borón y Alberto van Klaveren, eds., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

debemos hacer frente a sus efectos. La escasez de un recurso genera el aumento de los precios de otros, contribuyendo de ese modo a la inflación. A medida que las poblaciones crecen y aumenta su concentración, deben crearse más y más fuentes de trabajo, y los recursos son utilizados a un ritmo más intenso. Y al incrementarse la competencia por el uso de los recursos, ejercemos presiones cada vez mayores sobre la estabilidad de nuestras instituciones.

Incorporar un marco ecológico en nuestra toma de decisiones económicas y políticas --para tener en cuenta las repercusiones de nuestras políticas públicas para la red de relaciones que operan en los ecosistemas-- puede constituir de hecho más que una aspiración, una necesidad biológica. En definitiva, ha llegado el momento de reconocer que las consecuencias ecológicas de la forma en que la población utiliza los recursos de la tierra están asociadas con el padrón de relaciones entre los propios seres humanos. 2/ Para que se pueda entender las implicaciones de la crisis ecoambiental, o sea, ecológica (escasez de recursos) y ambiental (escasez de depósitos "contaminables"), pero a la vez ecopolítica, es decir, relacionada con los sistemas institucionales y de poder de distribución de recursos, se debe intentar comprender el proceso social que hay detrás de ella. Y las posibles soluciones a la crisis deben encontrarse dentro del propio sistema social.

La expresión "ecopolítica" es pues un apócope de política ecológica. Surge del reconocimiento de que para superar la crisis actual habrá que tomar decisiones políticas; y en ese proceso algunos intereses serán favorecidos más que otros, tanto al interior de las naciones como entre ellas. 3/ Es así que un enfoque ecopolítico para enfrentar los desafíos globales debe partir de la base de que un problema ecológico no puede ser confundido con "un problema de la ecología". 4/ El último involucra un desafío científico, de entender la naturaleza de un determinado fenómeno. En cambio, un problema ecológico revela disfunciones de carácter socio-político. No se trata apenas de una situación que antepone obstáculos para adaptarnos a las leyes que regulan el mundo natural, sino de un problema que creemos que la sociedad estaría mucho mejor si éste, de partida, no existiera.

Pese a que la política se ha fundado desde siempre en el pilar ecológico de la sociedad, el reconocimiento reciente del carácter "ecopolítico" de la crisis se debe a la singularidad de nuestro tiempo, lo que John Bennett ha caracterizado como "la transición ecológica". 5/ Esta involucra en términos tecnológicos la tendencia a utilizar cantidades cada vez mayores de energía. Ecológicamente, se caracteriza por la incorporación de la naturaleza en la cultura, así como por el quiebre de las relaciones de subsistencia local; lo cual significa no sólo la acumulación de bienes para fines no relacionados con la supervivencia biológica, sino la posibilidad de lograrla a través de la incorporación de ambientes naturales cada vez más apartados de la comunidad local. Sociológicamente,

ésta representa el incremento y complejidad de la organización social y de las redes de intercomunicación que de ahí advienen. En términos filosóficos, la transición presupone la sustitución de "imágenes" de la humanidad, tales como la contemplación de la naturaleza y su reemplazo por la instrumentalización del mundo natural. Por último, la transición se manifiesta también políticamente, en la medida que para alcanzar un determinado nivel del producto las sociedades humanas deben utilizar recursos de poder para ajustar sus requerimientos de tecnología y de organización social; una vez alcanzado tal nivel de satisfacción de necesidades, se hacen necesarios nuevos ajustes.

Tomando en cuenta la descripción anterior, no debe sorprender la ausencia del argumento ecológico en el pensamiento sociológico, político y económico tradicional. No sorprende tampoco la "disfuncionalidad" de la mayoría de las instituciones políticas contemporáneas para afrontar los desafíos de la transición. Creadas en un mundo de abundancia, éstas se revelan incapaces de responder al reto de la escasez ecológica y ambiental. No sorprende, por último, la insistencia en enfoques parciales e ingenuos para acercarse a la crisis de sustentabilidad del desarrollo. Enfoques que se han caracterizado por tratar los desafíos ecoambientales a partir de una visión de la organización social que, además de fragmentada, supone que las relaciones entre el ser humano y la naturaleza se caracterizan por ser "armónicas". En consecuencia, de éstos enfoques se ha derivado un conjunto de propuestas que ponen el accento en soluciones parciales, tales como "la incorporación de la 'variable' ambiental en la planificación", "la contabilidad ambiental", y "los estudios de impacto ambiental".

La realidad actual impone sustituir enfoques ingenuos, "naturalistas" acerca de la sustentabilidad ambiental, por el reconocimiento de que los problemas ecológicos revelan disfunciones de carácter social y político (los padrones de relación entre seres humanos y la forma como esta organizada la sociedad en su conjunto) como asimismo, advienen de distorsiones estructurales en el funcionamiento de la economía (los padrones de consumo de la sociedad y la forma como ésta se organiza para satisfacerlos). Un enfoque de este tipo, ecopolítico, no sólo revela una cosmovisión en que el conflicto predomina por en cima de tendencias armónicas, como parte también de la base de que el origen de los problemas ambientales se encuentra no en la complementaridad sino en la anteposición histórica entre seres humanos y naturaleza. Asume pues un aspecto central del debate sobre las posibilidades de un desarrollo sustentable, imaginar formas de profundización de la democracia y de concertación social que permitan ecuacionar el conflicto hombre-naturaleza al interior de los países de la región, bien como entre ésta y los países del mundo desarrollado.

Para tales efectos, se podría resumir los desafíos de la sustentabilidad del desarrollo en tres tesis, dilemas o paradojas: (1) el contraste entre las realidades ecopolíticas del Norte y del

Sur; (2) el contexto institucional de las políticas ambientales y de gestión de recursos naturales; y (3) los rasgos constitutivos de la formación de la sociedad y del Estado latinoamericanos. Como un intento preliminar de acercamiento a esos temas, se ha dividido el trabajo en dos partes. La primera trata de caracterizar cada una de las tesis, para en seguida delinear una posibilidad de transición hacia un desarrollo sustentable en bases democráticas y socialmente concertadas. El trabajo concluye con una visión de las principales implicaciones internacionales del análisis descrito anteriormente.

No se puede cerrar esta introducción sin hacer referencia al uso de "América Latina" como unidad de análisis. Las reflexiones que siguen están, por supuesto, ancladas en las características generales de la realidad latinoamericana, pero suponen, a la vez, un considerable nivel de abstracción respecto de especificidades nacionales. En ausencia de una justificación más sofisticada para tal procedimiento, se hace eco aquí de las palabras de T. S. Elliot de que "todo caso es único... y igual a todos los demás". En ese sentido, se ha partido de la base de que las distintas realidades nacionales que componen América Latina, sí, son singulares, pero obedecen grosso modo a una misma matriz histórica.

I. LA ECOPOLITICA DE LA RELACION ENTRE DEMOCRACIA, CONCERTACION Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

La fotografía del ecosistema planetario que nos ofrece la multitud de informes disponibles en la actualidad es, sin duda, sombría. Las proyecciones permiten afianzar, asimismo, que en la raíz de los actuales problemas globales se encuentran dos aspectos básicos: tecnología y crecimiento. Estos dos elementos no son importantes en sí mismos, como muchos conservacionistas y ecoapocalípticos parecen creer. Al contrario, su importancia deriva de un tipo específico de desarrollo tecnológico y de crecimiento demográfico y económico, que a su vez pertenecen a un igualmente específico estilo de desarrollo. El simple hecho de que existen más personas vivas hoy día de que en tiempos pretéritos nos hace utilizar más recursos que antes, y a un ritmo más intenso que el de otras civilizaciones. Nosotros también producimos muchísimo más desperdicios que en cualquier período anterior. La Revolución Agrícola de hace más de ocho mil años sentó las bases para el apareamiento de las ciudades. Gracias a la Revolución Industrial las aglomeraciones urbanas se constituyeron más y más en un ambiente artificial, humano, remotamente dependiente de su base de recursos naturales. Así como la tecnología perfeccionó en muchos sentidos el medio ambiente humano, así también ha ido provocando cambios dramáticos en el medio ambiente natural.

Por añadidura, la crisis pone en tela de juicio un estilo de desarrollo correctamente identificado por Osvaldo Sunkel como "internacional ascendente", que se manifiesta en los procesos de modernización de la agricultura, de urbanización y de cambios de

la base de recursos y de utilización de energía. Un estilo que ha sido determinado en gran medida por las empresas transnacionales, aunque corresponda hacer la salvedad de que no se trata de una estrategia de dominación de éstas, "sino una tendencia homogeneizante de la economía mundial, con repercusiones en la cultura y las maneras de percibir el mundo que no han sido necesariamente previstas por las empresas ni están sujetas enteramente a su control". 6/

La situación de crisis indica no sólo la agudización de muchos problemas ambientales, sino la globalización de los mismos, empero, por otro lado, revela el carácter político-institucional de ésta, todo lo cual conlleva la idea de que estamos todos, Occidente y Oriente, ricos y pobres, en un mismo barco. 7/ Un enfoque ecopolítico, en tanto, impone precisar las distintas ubicaciones de los países en esa llamada "nave Tierra". Como nos recuerda Tyler Miller, 8/ menos de una quinta parte de la población del planeta ocupa la primera clase y la clase económica de la nave, consumiendo cerca del 80 por ciento de las reservas disponibles para el viaje. Los restantes 80 por ciento de los pasajeros, en su mayoría provenientes del Tercer Mundo, viajan en los compartimientos de carga. Más de un tercio de éstos sufren hambre, desnutrición o ambas cosas, y tres cuartos no tienen acceso adecuado al agua y a acomodaciones dignas. Cada pasajero de la clase económica o de primera clase produce un impacto en las reservas de la nave 25 veces más elevado que los que ocupan la bodega. Estos se preguntan incluso si podrán algún día ser ascendidos a las clases superiores. En verdad, algunos empiezan a preguntarse porqué tienen que viajar en la bodega, lo cual hace temer la ocurrencia de rebrotes de insatisfacción que puedan poner en riesgo la estabilidad de los sistemas naturales de sustento de la nave.

1. Desarrollo, crisis ambiental y América Latina

En efecto, si bien no es fácil distinguir la crisis ambiental en el eje Este-Oeste, se revela bastante obvia la existencia de un alerón Norte-Sur en la nave Tierra. Se podría incluso sugerir que en las economías altamente industrializadas de los países centrales los problemas del medio ambiente son, por lo general, asociados con la contaminación; y por ende, sus políticas ambientales se orientan a evitar la profundización del deterioro, o bien a restaurar padrones de calidad del agua, aire y suelo anteriores a la crisis. En la periferia, la crisis ambiental se asocia al agotamiento de los recursos naturales, y sus políticas deberían por tanto enfocar la gestión racional de la base de recursos. Lo cierto es que esa distinción se ha ido desdibujando progresivamente en los países del Sur, y puede justificarse tan sólo para fines analíticos. Los países latinoamericanos se ven enfrentados no sólo con situaciones de degradación ambiental normalmente asociadas con "exceso" de desarrollo, sino, además, con las que son características de condiciones de "ausencia" de desarrollo, o de desarrollo "trunco".

Mientras la calidad del aire que se respira en Londres, Los Angeles o Tokio ha mejorado considerablemente en la última década, la atmósfera de México, Lima, Santiago o São Paulo se ha puesto casi irrespirable. En 1974, por ejemplo, se declaró estado de emergencia en São Paulo, a raíz del alarmante nivel de contaminación atmosférica. Dos años más tarde, hubo que declarar 161 estados de "atención" y 2 de "alerta máxima", situaciones que se han repetido regularmente desde ese entonces. Cubatão, llamada "Valle de la Muerte", en el corazón industrial de São Paulo, es considerada una de las ciudades más contaminadas de planeta. Por último, las autoridades de México y Santiago se han visto obligadas a imponer severas medidas de restricción vehicular, debido a niveles insoportables de contaminación del aire.

Quizás las variables clave a tener en cuenta aquí sean las que se derivan de los conceptos ecológicos de interdependencia y de diversidad. Una ilustración de las relaciones de interdependencia entre centro y periferia fue sin duda la desorganización de la economía internacional provocada por un reducido grupo de países al aumentar los precios del petróleo en los años 1970; algo que el actual conflicto en el Oriente Medio ha logrado revivir en forma dramática. Pese a situaciones como esa, cuando se considera el flujo de recursos en el mundo, el Norte responde por el 80 por ciento del total, y dos tercios de las exportaciones del Sur son de productos primarios. Por otro lado, el 90 por ciento de las exportaciones de bienes de capital provienen del Norte. 9/ Esas cifras refuerzan la idea de que el Sur está importando un estilo de vida que es característico del mundo desarrollado, lo que a su vez refleja las relaciones ecológicas (limitaciones y potencial) y los problemas ambientales existentes en los países centrales.

Es más, al constatar también que todos los mercados que operan en la economía-mundo, con la posible excepción del mercado de recursos energéticos, son controlados por el Norte, queda aún más claro que "interdependencia" no supone necesariamente intereses compartidos entre el Norte y el Sur. Menos todavía cuando se trata de enfrentar los desafíos de la crisis. Si bien es cierto de que estamos todos en un mismo barco, y el mismo ya ha dado suficientes señales de que hace agua por todas partes, algunos de nosotros ocupamos posiciones dramáticamente distintas en él. En las últimas décadas no sólo ha aumentado la brecha económica entre el Norte y el Sur. La brecha ambiental y ecológica se ha incrementado con la misma magnitud, y los del Sur se encuentran sin duda en la punta más débil, sufriendo, además de las secuelas históricas del subdesarrollo, los impactos del deterioro global.

Tómese, por ejemplo, el deterioro de la base biogenética de las actividades humanas, con impactos dramáticos para la mantención de la diversidad en el sistema ecosocial. Se señala con frecuencia que entre un 15 y un 20 por ciento de todas las especies animales y vegetales podrán desaparecer del planeta en la vuelta del siglo. Ahora bien, cerca del 90 por ciento de ese patrimonio biogenético

se encuentra en las florestas tropicales del Sur, sometidas a una devastación sin precedentes, provocada en buena medida por la acción de intereses económicos y comerciales del Norte. Existen, por ejemplo, más especies de aves en el Parque Nacional de Sangay, en Ecuador, que en toda América del Norte; y una única reserva natural en la región del Choco en Colombia preserva potencialmente más especies de plantas que el total sometido a conservación en toda la historia de los Estados Unidos. 10/

Considérese también los problemas ambientales asociados con el proceso de urbanización y de industrialización. Al iniciarse la década pasada 22 ciudades del Tercer Mundo tenían una población superior a los 4 millones de habitantes; en el año 2000 éstas deberán sumar 60. En cambio, las cifras correspondientes al mundo desarrollado se incrementarán de 16 a 25. Diez de las doce ciudades más pobladas del mundo en el año 2000, con sobre 13 millones de habitantes, son de países del Sur, y la mitad se encuentra en América Latina; con la ciudad de México y São Paulo ocupando los dos primeros lugares. En total, cerca del 40 por ciento de la población latinoamericana estará viviendo, en el año 2000, en ciudades con más de 1 millón de habitantes. La mayoría de las cancillerías del mundo desarrollado consideran la ciudad de México como "hardship post". Ello no debe escandalizar a nadie, si se toma en cuenta, por ejemplo, que el 70 por ciento de los niños de esta ciudad presentan al nacer niveles de plomo que exceden los límites considerados peligrosos por Naciones Unidas. Si fuéramos aplicar esa misma política a nuestros diplomáticos, no serían pocos los "hardship posts" en América Latina. De hecho, funcionarios del PNUMA consideran que las cinco mayores ciudades de la región se están transformando en verdaderas "cámaras de gas".

Como una última ilustración de la precariedad del ecosistema urbano en el Tercer Mundo, señálese que el 40 por ciento de los hogares de São Paulo, el polo más dinámico de la región, no se encuentra conectado a la red de abastecimiento de agua, y el 65 por ciento no se beneficia de los servicios de alcantarillado. Y si eso no fuera poco, sólo el 4 por ciento de las aguas servidas que sí corren por las alcantarillas de la ciudad, reciben cualquier tipo de tratamiento. Todo el resto se descarga directamente en los ríos, verdaderas cloacas a cielo abierto. Resulta realmente difícil, para decir lo menos, clasificar los problemas de contaminación como una preocupación del Norte. Alguien con un espíritu más cáustico podría incluso dar la bienvenida a nuestras ciudades utilizando el mismo discurso imaginado por Charles Dickens, en su tajante sátira sobre la vida en Inglaterra en el siglo XIX: "Antes de todo, usted ve nuestro humo. Eso es comida y bebida para nosotros. Es en todos aspectos la cosa más saludable que existe en el mundo, en especial para los pulmones". (Hard Times, 1907, pp. 112-13).

Por otro lado, el hecho de que tanto el Norte como el Sur sufran los impactos de la crisis, no implica que los países compartan los intereses respecto de las soluciones posibles. Aún

en los casos en que puede emerger un interés compartido, ello sólo ocurre cuando los intereses del Norte se ven seriamente afectados. Basta con recordar que la mayoría de los cambios globales que acaparan la atención internacional en la actualidad, llámese lluvia ácida, capa de ozono o efecto invernadero, son de responsabilidad casi exclusiva de los países del Norte. Además de sufrir los efectos negativos de éstos, sin en tanto usufructuar de los beneficios del desarrollo, los países del Sur son convocados a compartir la responsabilidad, y los costos, de las medidas para paliar la situación de crisis global.

En resumen, lo que existe, conviene reiterar, es un estilo de desarrollo donde la riqueza y el desperdicio convive con la miseria y la marginación, a costa por supuesto de los ecosistemas naturales. La constatación de que, sí, somos todos pasajeros de la nave espacial Tierra y de que, sí, sufrimos todos los efectos del mal estado en que se encuentran los sistemas vitales del planeta, no debe dar cabida a soluciones simplistas, muchas veces tecnocráticas, y mal disfrazando el sustrato político de los intereses de cada navegante. Conviene retener, desde un punto de vista ecopolítico, que cuando a los países del Sur se les hace recordar las responsabilidades de todos en relación a las generaciones futuras, habría que añadir también que existe una realidad de dominación no sólo intra sino que internacional, la cual matiza tanto las relaciones diacrónicas, entre generaciones, como las de carácter sincrónico, entre seres humanos y naturaleza.

2. Formulación de políticas y el contexto institucional de la sustentabilidad

Lo anterior implica subrayar que toda discusión de políticas relativas al medio ambiente exige un tratamiento político más bien que técnico. Además de lo señalado recién, de que la realidad ecoambiental de los países de la región es radicalmente distinta a de los países desarrollados, hay que añadir la especificidad del contexto institucional de políticas ambientales en pos de la sustentabilidad del desarrollo. En efecto, en las ecopolíticas se encuentra en juego mucho más que el simple ordenamiento de un campo específico de la acción pública. Es el concepto de desarrollo mismo que está siendo puesto en tela de juicio. Es más, una política sobre el medio ambiente que vaya más allá de prevención o reducción de la contaminación, por importante que sean ciertamente estas dos dimensiones, a menudo implicará redefinir, o por lo menos redirigir, el proceso de desarrollo. El reconocimiento de esta faceta de la realidad ecológica exige que los analistas se pregunten: ¿desarrollo de qué, para quién y a qué costo?

El carácter general y, al mismo tiempo, específico de los problemas ecológicos pone de relieve también los fundamentos políticos de la acción gubernamental en esa área. Porque no podemos ocuparnos de todos los problemas a la vez, estamos obligados a

escoger determinados aspectos para concentrar en ellos el esfuerzo gubernamental. Sin embargo, al separar cualquier problema en particular, seguramente provocaremos controversias jurisdiccionales tanto dentro de las instituciones burocráticas y societales como entre ellas. A ello se suman, desde luego, los problemas derivados de la aplicación a las complejas relaciones ecológicas de lo que Herbert Simon llama "racionalidad circunscrita", o sea, la capacidad limitada de la mente humana en comparación con la gama de los problemas que tiene que enfrentar. 11/ Como resultado, los que a menudo se consideran criterios "técnicos" (pautas, reglamentos, normas) tendrán que ser pactados, es decir, negociados políticamente. Otra característica importante de las políticas públicas en el campo de la sustentabilidad ambiental del desarrollo, entendido siempre como lucha contra la contaminación y como gestión racional de los recursos naturales, deriva de la casi imposibilidad de medir directamente sus resultados para la sociedad en su conjunto. Del mismo modo, las ecopolíticas difícilmente pueden ser sujetas a la individualización de resultados. ¿Cómo se pueden medir los beneficios de la conservación de los recursos naturales para generaciones que no han nacido todavía? ¿Cuál es la parte que le corresponde a una persona de la mejor calidad del agua o de una atmósfera libre de contaminantes?

Estas tres nociones --que las ecopolíticas ponen en tela de juicio el estilo de desarrollo, generan disputas jurisdiccionales y no son cuantificables ni individualizables-- conducen a una característica crucial del contexto institucional en que surgen los problemas de sustentabilidad ambiental. En el marco cultural de la civilización moderna, en que los seres humanos no son parte de la naturaleza sino que más bien están aparte de ella, las ecopolíticas son claramente antipáticas, molestas y desagradables. Las políticas relativas al medio ambiente se destacan de las demás políticas públicas por ser "las agua fiestas". En ese sentido, las políticas tradicionales, como las que se aplican en agricultura, en industria, o en transportes, obtienen su legitimidad de objetivos "positivos". Todas ellas "proporcionan" algo a la sociedad. Además, la aplicación de esas políticas se transformará, más tarde o más temprano, en beneficios tangibles para individuos o grupos fácilmente identificables. Por el contrario, las políticas relativas al medio ambiente se dirigen a la colectividad en su conjunto, incluidas las "colectividades" que no han nacido aún.

Además, las ecopolíticas son característicamente "negativas" en comparación con otras políticas, ya que siempre llaman la atención sobre lo que no debe hacerse y a menudo hacen hincapié en los efectos secundarios negativos de la aplicación de políticas "positivas". Por otra parte, algunas políticas "negativas", tales como las políticas fiscales y tributarias, también "penalizan" a algunos grupos mientras favorecen a otros. Pero la legitimidad de éstas proviene de las facultades coercitivas que les ha otorgado la sociedad. A nadie le gusta pagar impuestos, pero todos están de acuerdo en que los gobiernos necesitan ingresos para llevar a cabo

sus programas. Todos esperan beneficiarse de dichos programas. Las políticas fiscales son consideradas también como poderosos mecanismos para promover una distribución igualitaria de los recursos, de modo que la mayoría de las personas cumple con ellas. En cambio, con las políticas relativas al medio ambiente ocurre justamente lo contrario. Aun cuando la supervivencia de la especie podría ejercer una fuerte influencia coercitiva, las ecopolíticas suponen la capacidad de concertación del cuerpo social. Su legitimidad está fundada por lo general en la necesidad de armonizar necesidades sociales dispares con la capacidad biogénica efectiva de los sistemas de apoyo a la vida.

Llégase de este modo al dilema institucional clave de las políticas relativas al medio ambiente. Por una parte, se requiere mucho más voluntad política para romper la inercia de éstas que lo que se necesita en otros campos de la acción pública. Por las mismas razones, se requiere mucho menos influencia política en el otro lado para llegar a una situación de virtual estancamiento e inmovilizar las actividades y los programas orientados hacia el medio ambiente. No importa desde dónde se aborde ese tipo de problemas. Se pueden considerar desde un punto de vista biológico, de lucha por la vida, capacidad de adaptación, etc. Se puede adoptar una definición sociológica, investigando en qué forma determinados procesos naturales permiten a las personas dominar a otras personas y, al hacerlo, desestabilizar los ciclos naturales. Se pueden aplicar criterios económicos, considerando en qué forma los problemas ambientales representan una asignación inadecuada de los recursos. Sin embargo, sea cual fuere el criterio empleado, todas esas perspectivas caracterizan situaciones conflictivas.

La cuestión institucional decisiva, por lo tanto, resulta ser si el conflicto está o no está siendo institucionalmente bien administrado. Existen suficientes indicaciones de que las tensiones intrínsecas de las ecopolíticas no han sido bien administradas en la región. Por el contrario, los padrones actuales de gestión pública sólo agravan los conflictos y postergan su resolución. Desde luego, la negociación que permite que cualquier conflicto sea "administrado" presupone la existencia de actores que compartan un control más o menos equivalente de recursos políticos. Nada estaría más lejos de esta suposición que la actividad política en general en la región y entre las instituciones que mueven el circuito de decisiones públicas; y, en particular, en la arena de las políticas ambientales. En términos generales se podría decir que, a un lado, se encuentran las clases y grupos sociales dominantes, que no tienen buena disposición de compartir el control de las instituciones que les ha permitido que se apropiaran de los resultados del crecimiento a costa de la exclusión social y del agudo deterioro del medio ambiente. En el otro se encuentran los estratos más desposeídos de la sociedad, que luchan por aumentar su control sobre los recursos y las instituciones públicas, de modo de actualizar el derecho de que sus necesidades se reflejen en las decisiones colectivas respecto al desarrollo. En términos netamente

"ambientales", habría que añadir que existe también, a un lado, un sector bastante articulado de financistas, industriales, y empresas multinacionales, todos los cuales se benefician en gran medida del crecimiento económico acelerado. En el otro lado hay un grupo vagamente relacionado de conservacionistas, organizaciones comunitarias, expertos y personas directamente afectadas ya sea por la contaminación o por el agotamiento de los recursos naturales. En algún lugar en el medio, probablemente arriba, se encuentra la burocracia, o los representantes de las estructuras estatales, cuya lógica de acción responde mucho más a los intereses de los grupos hegemónicos en la sociedad.

Como señala acertadamente Francis Rourke, los burócratas son incapaces de gobernar solos, pero su función estratégica en la formulación de las políticas públicas significa que "nadie en la política moderna puede gobernar sin ellos" tampoco. ^{12/} Si ello es efectivo en el contexto del mundo desarrollado, lo es aún más en América Latina, una región en que la tecnoburocracia ha sido la expresión más sobresaliente de la formación del Estado nacional, como asimismo la principal fuerza detrás del estilo de desarrollo que ha prevalecido en el período de postguerra. De este modo, los "actores" que intervienen en la ecopolítica latinoamericana han dispuesto de un poder desigual, lo cual hace que la situación sea "no conflictiva". Los agentes del Estado preparan el escenario para la mediación, pero ellos mismos fijan unilateralmente los límites de esa negociación. En dicho escenario los problemas del medio ambiente son estrictamente divididos en compartimientos estancos por los expertos burocráticos y en él los ciudadanos no pueden expresar sus intereses en forma organizada. Además, el rápido crecimiento económico tiene elevada prioridad sobre la conservación de los recursos naturales. Y como si fuera poco, la tecnoburocracia y la élite empresarial comparten una orientación ideológica hacia la asignación privada de los recursos naturales relacionados con el patrimonio ecológico de la región.

Huelga decir que la forma particular en que la tecnoburocracia ha evolucionado en la región tiene trascendencia para la formulación de políticas públicas. En primer lugar, la orientación "privada" de los tecnoburócratas no choca con la presencia avasalladora del Estado en la economía, subvertiendo así el empleo de recursos que pertenecen a toda la nación, y fomentando su explotación en base a criterios empresariales. Por otra parte, al reemplazar consideraciones políticas por variables económicas, y al supeditar a las dos a los criterios "técnicos", la tecnoburocracia ha sido capaz efectivamente de neutralizar y sanitizar las cuestiones socioambientales. Finalmente, la tecnoburocracia ha alcanzado, por lo expuesto, una "autonomía relativa" por sobre los intereses de diferentes grupos y clases sociales.

Por supuesto, la situación no es tan mala como parece. En realidad, ¡es mucho peor! Se puede sostener que en una situación

como la de América Latina --un conjunto de sociedades "estatzadas" empotradas muchas veces en un orden patrimonial-- la mayoría de los conflictos, así como las posibilidades de su negociación, ocurren dentro de la élite más bien que por conducto de actores políticos independientes. Esa es precisamente la razón por la que la situación empeora, o por la que el conflicto ambiental no es administrado en absoluto. El número de actores dentro de cada segmento de la burocracia gubernamental, de por sí dificulta las tentativas de cooperación entre las organizaciones públicas. 13/

Las élites latinoamericanas, en particular los tecnócratas, han aprendido también las lecciones sobre cómo hacer frente a los conflictos de la modernización. Frente a la disyuntiva entre un estilo de desarrollo concentrador y excluyente, en lo social, y depredador y rentista, en lo ecológico, la burocracia adopta una estrategia de "conservadurismo dinámico". 14/ En primer lugar, se acepta un discurso que incorpora cuestiones como la reforma del Estado, la democratización, el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; lo que se puede percibir por la proliferación de propuestas, planes y declaraciones gubernamentales. A continuación sigue la etapa de "contención y aislamiento", en que literalmente se arroja el discurso en un casillero burocrático de la estructura gubernamental, muchas veces una comisión nombrada para tratar de esos temas.15/ Desde luego, se tiene el cuidado de no proporcionarles recursos adecuados para llevar a cabo tales propuestas. Sólo se emplean las personas suficientes para dar la impresión de que se está haciendo algo importante y para que sirvan como chivos expiatorios cuando las cosas no se hagan. Por último, ahora que esas estructuras están en su lugar, arremetiendo atareadamente contra sus molinos de viento, viene la etapa de la "distracción selectiva". Es decir, la reforma del Estado, la democratización o la formulación de estrategias de desarrollo sustentable deben estar institucionalmente en un paradero de buses donde no pare el bus del poder.

En síntesis, se debe promover el mínimo cambio posible para garantizar que nada cambie efectivamente. Esto es conservadurismo dinámico. Es dinámico porque no constituye el resultado de un esquema preconcebido de abierta resistencia. Como seguramente todos se verán afectados por una redistribución del poder, o por una reorientación drástica del desarrollo, no hay necesidad de confabularse y ponerse de acuerdo para no tomarlos en serio. Basta simplemente con dejar que el proceso burocrático siga su curso.

3. Estado, formación social y resolución de conflictos ambientales

Para captar mejor los problemas planteados por el contexto institucional en el cual se da la pugna de intereses respecto de la sustentabilidad ambiental del desarrollo, conviene remontarse a la formación del Estado nacional en la región. Sin embargo, pese

a que la postura adoptada aquí reconoce al Estado también como pacto de dominación, corresponde enfatizar su manifestación como aparato institucional, lo cual permite situarnos más cerca del debate latinoamericano, dejándose a un lado las discusiones más teóricas sobre su dimensión netamente política en la reproducción de las relaciones de clase. Sólo para quedarnos con un ejemplo, pareciera que las tesis sobre la relativa autonomía del Estado, en el caso de América Latina, se refieren a la autonomía del Estado "aparato" en relación al Estado "político", más que a la autonomía de éste en relación a la sociedad. 16/ Eso se justifica también porque el discurso sobre el Estado en América Latina, además de la confusión conceptual que lo caracteriza --a tal punto que uno termina por no saber a qué "Estado" se están refiriendo los defensores de ésta o aquella postura-- se ha distinguido, como nos recuerda Alfredo C. Filho, por tratarlo como una nueva "Geni", ese personaje creado por el cantautor brasileño Chico Buarque de Holanda en su A ópera do malandro, que la sociedad alaba-denigra-alaba-denigra. 17/

De acuerdo con esta interpretación, se viene dando un tratamiento maniaco-depresivo al Estado en América Latina. En la fase maniaca, los actores sociales lo bendicen y le piden que asuma préstamos a tasas de interés real negativas, otorgue favores fiscales, haga obras de infraestructura, etc. En la fase depresiva, lo denigran y lo minimizan, acusándole de representar el interés exclusivo de las clases dominantes, o bien exigiéndole el recorte de su aparato burocrático y del gasto público. Concluye Costa Filho que, "en la sucesión frenética de ambas fases, lo infartan: la primera, durante una diástole de funciones; luego, con una sístole de recursos." El resultado de ello es la pérdida de significado del Estado, confundiendo su dimensión política, de relación de dominación, y su dimensión como un ente burocrático; todo lo cual justifica aún más enfatizar sus características institucionales.

Resulta muy difícil presentar una imagen del Estado que capture las rasgos generales de la región y, sin embargo, la singularidad de casos como el brasileño, el peruano, el mexicano y otros. Pese a ello, se puede sostener que, mientras en la mayoría de los países europeos el Estado sigue a la existencia previa de una sociedad más o menos organizada, en América Latina sucedió al revés. El Estado se ha superimpuesto o precedido la formación de la sociedad nacional. La primera situación corresponde, en general, al caso de la colonización de la América Hispánica, en donde la imposición del ordenamiento institucional español se da por encima de una masa indígena considerable y con niveles de organización social que en muchos casos superaban en complejidad hasta al de la propia España. Ya en la América Portuguesa, el Estado condiciona la formación de la sociedad, sea por la existencia de una población indígena escasa y dispersa, sea por su baja diferenciación social o poca capacidad organizativa para oponerle resistencia. 18/

En un caso la construcción del Estado y de la sociedad se da en forma conflictiva e inestable, en un marco en que los sectores más organizados condicionan y limitan la acción estatal. En el otro, el Estado impone sus propios límites a la formación de una sociedad por lo general desarticulada y desprovista de poder de negociación frente a las instituciones políticas. Aunque cada situación histórica produzca rasgos específicos, lo cierto es que de ambos procesos han resultado características generales que todavía siguen vigentes: la hipertrofia estatal, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. Sin embargo, en algunos países de la región el proceso de constitución del Estado nacional se ha visto reforzado por un proceso de formación social enmarcada por la presencia del patrimonialismo, un orden burocrático más que un Estado burocrático, y que comprende dimensiones tanto públicas como privadas. 19/ Por lo general se alude al orden patrimonial por sus prácticas políticas concretas de control social, tales como el clientelismo, el caciquismo o la cooptación. No debe confundirse empero la burocracia "estamental", el aparato administrativo y el estado mayor del orden patrimonial, con la burocracia "estatal", la "élite", la "clase gobernante" o las "clases dominantes". La burocracia no constituye una clase en sí misma, aunque actúe frecuentemente como sustituto de la élite. Puede mantenerse por encima de las clases dominantes, pero no disfruta de autonomía con respecto a la sociedad en su conjunto. A la inversa, aún cuando la composición de la élite cambie, el orden patrimonial persiste.

Dicho de otra forma, América Latina puede haberse transformado desde las sociedades agrarias y mercantiles de los tiempos coloniales en sociedades industriales y capitalistas. Sin embargo, su formación social probablemente jamás pierda su fisonomía patrimonial. 20/ Esto puede reforzar a veces sus características autoritarias. En otras oportunidades, la formación social puede tender a liberar las inclinaciones (latentes pero atrofiadas) participativas e igualitarias de las sociedades latinoamericanas. Pero el peso de la tradición tiende a perpetuar el elitismo e impulsar estas sociedades a ser cada vez más estatistas que lo que serían de otra manera. La sociedad patrimonial, es cierto, debe confundir al observador superficial. Sus rasgos esquizofrénicos se revelan en síndromes catatónicos, alternando a menudo etapas de estupor (autoritario) con etapas de excitación (democrática), pero la rigidez muscular (burocrática) estará siempre presente.

Esto explica la mayoría de los elementos de nuestra formación social. El carácter patrimonial y burocrático del Estado ha impuesto, y probablemente continuará imponiendo, sus propios límites sobre la constitución de la sociedad, dándole los rasgos distintivos del formalismo y del autoritarismo. Ha habido tal concentración del poder en manos del Estado que la sociedad civil ha dispuesto de pocas posibilidades para organizarse y establecer cauces sólidos para la articulación y representación de sus intereses. Lo poco que puede haber logrado ha sido frecuentemente cooptado o incluso suprimido. Por otra parte, la sociedad política

(el poder legislativo, el sistema de partidos y los procesos electorales) no ha sido capaz de representar la pluralidad de intereses existentes en la sociedad. En resumen, a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; un proceso de toma de decisiones de acuerdo a los intereses de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de conflictos sociales. Todos estos aspectos tienen, obviamente, una gravitación especial para que tenga alguna posibilidad de éxito una estrategia de desarrollo sustentable en términos socioambientales. Con mayor razón, para una estrategia que permita la profundización de la democracia en América Latina; una estrategia de desarrollo que sea ampliamente concertada y pactada por todos los sectores sociales.

II. LA TRANSICION CONCERTADA HACIA UN DESARROLLO SUSTENTABLE EN AMERICA LATINA

Nos ha tocado vivir sin duda en una era de escasez ecológica, ambiental e institucional. La tecnología moderna ha permitido a un número limitado de sociedades experimentar niveles de abundancia sin precedentes. A pesar de ello, la "crisis del medio ambiente" subraya el hecho de que nos estamos quedando sin recursos y sin lugares para almacenar nuestros desechos. Estos problemas no son exclusivos de los países ricos o pobres. La escasez absoluta y relativa --la falta efectiva de recursos y la falta de acceso a ellos-- afecta por igual a las naciones centrales y periféricas. Pero vivemos también una era de escasez de instituciones idóneas, así como de voluntad política. La mayoría de nuestras instituciones no fueron diseñadas para ocuparse de los dilemas básicos de la escasez ecoambiental. Además, como si el conservadurismo dinámico al que se hizo alusión recién estuviese operando a escala mundial, mientras más hablamos acerca de la crisis al parecer estamos menos dispuestos a adoptar las medidas para contrarrestar sus tendencias dañinas.

En efecto, la historia nos cuenta de civilizaciones que fueron destruidas por la incapacidad ecopolítica para sostener niveles complejos de organización social. El crepúsculo del Imperio Romano ilustra bien cómo hasta una sociedad que había alcanzado los niveles más elevados de desarrollo tecnológico a que podría haber aspirado cualquier civilización antes de la invención de la máquina a vapor puede caer víctima de su torpeza ecopolítica. La red de abastecimiento de bienes para el imperio llegó a mantener una población cercana a los 1.2 millones de personas en Roma, y a los 14 millones en la península itálica. No es una hazaña despreciable, ya que tuvo lugar en un momento en que la población total del planeta apenas llegaba a 200 millones de habitantes. Aún así, cerca de su caída final, la propia Ciudad Eterna se vio plagada por la peste y la escasez de alimentos. Antes que buscar las causas de su

caída, deberíamos sorprendernos de que el imperio sobreviviera tanto tiempo. Como concluye Edward Gibbon, la declinación de Roma fue el efecto inevitable de su excesiva grandeza. La prosperidad preparó el sendero de la decadencia; las causas de destrucción se multiplicaron con el alcance de la conquista; y tan pronto como sus soportes artificiales fueron suprimiéndose, la estupenda estructura cedió ante la presión de su propio peso. 21/

Los romanos constituyen un ejemplo de singular importancia porque incluso es más difícil para nosotros introducir "capacidad de sustento" en las estructuras de nuestras sociedades industriales que lo que lo era para los romanos en su sociedad agraria de hace casi dos milenios. Harrison Brown, autor del clásico The Challenge of Man's Future (1954), ha demostrado gráficamente la dificultad con que tropiezan las sociedades modernas simplemente para rehacer lo que cientos de años antes otras civilizaciones habían hecho con gran facilidad. 22/ Con la declinación de Roma, alrededor del año 400, el circo de Nerón cayó en desuso y un gran obelisco situado en el centro de la pista se desplomó. Permaneció en el suelo durante once siglos, hasta que el Papa Sixto V decidió erigir el obelisco frente a la Basílica de San Pedro en el Vaticano. Era una tarea tan compleja para la tecnología disponible en la época que se pidió a todos los matemáticos de la Cristiandad que presentaran sugerencias. Después de examinar más de 50 propuestas, y después de superar muchos problemas, entre abril y septiembre de 1586 el enorme obelisco fue finalmente levantado, colocado sobre rodillos, arrastrado hasta el centro de la plaza y triunfalmente colocado en posición vertical. En medio de tanto regocijo pocos repararon en que más de doce siglos antes los romanos habían llevado flotando ese mismo pilar por el río Nilo desde Heliópolis hasta Alejandría, lo habían transportado por barco hasta el Tibur, lo habían arrastrado varios kilómetros hasta el circo de Nerón y lo habían instalado a sólo unos pocos metros del lugar donde se encuentra actualmente. ¿Por qué deberían las sociedades modernas desempeñarse mejor? ¿Cuáles son los indicios de que descripciones como ésta constituyen simples curiosidades históricas?

En el nivel más concreto de las políticas públicas, debemos incorporar una racionalidad ecológica en nuestro modo de asignar recursos, luchar por el poder o simplemente decidir cómo gastar el presupuesto del año próximo. En este punto de la evolución, los intereses particulares, la raza, la clase y la ideología, operan en contra de la supervivencia de la especie. Sin embargo, actuamos a través de grupos económicos, en clases sociales y con divisiones étnicas. Cómo nos movemos más allá de las actuales restricciones institucionales constituye el desafío máximo de la ecopolítica. Expresada en esos términos, la "cuestión ambiental" del siglo XX resulta ser bastante simple. Significa el diseño de una estrategia de transición hacia una nueva civilización y hacia nuevos estilos nacionales de desarrollo. Puede entenderse también como el ascenso de una ciencia social que deja de abordar las cuestiones del siglo

XIX --cuando la mayoría de las disciplinas fueron establecidas-- y empieza a prever y tratar los desafíos del tercer milenio.

1. Entre el pesimismo y el optimismo ecopolítico

La situación ecopolítica del planeta es sin duda deprimente, pero no es necesariamente desesperada. Tal vez la mayor amenaza, en el caso específico de América Latina, provenga de la militarización de la sociedad en décadas recientes. Hemos señalado cómo los regímenes militares han acrecentado en muchos países su herencia patrimonial --en otros, los rasgos conflictivos de su formación social-- convirtiéndolas, en ambos casos, en sociedades proclives a la fragmentación social, más autoritarias, burocratizadas y estatistas. Asimismo, el advenimiento de un complejo industrial-militar contribuye a la perpetuación de esos elementos estructurales. Pese a la fuerte contracción de los últimos años, además de los resultados de la distensión entre las grandes potencias, Brasil llegó a ser el principal exportador de armamentos del Tercer Mundo, y la industria bélica proporciona empleo a casi un millón de personas. 23/

Esta situación tiene un doble significado y ambos son inquietantes. En primer término, si los militares se han replegado del primer plano de la política, su presencia entre bastidores se está arraigando sólidamente en la sociedad y en la economía de países como Brasil o Chile. Junto con la militarización, la distribución profundamente desigual de los recursos regionales y personales se yergue como el principal obstáculo que impide la aplicación de políticas en pos de un desarrollo social y ambientalmente sustentable. La calidad de vida de una colectividad presupone una distribución equitativa de los recursos, así como del poder social y político que entraña su posesión. Pocos discreparían de esta afirmación. Asimismo, en pocas regiones del mundo los contrastes son tan flagrantes como en América Latina. Las personas más acaudaladas de muchos países latinoamericanos figuran entre las más ricas del mundo, pero sus pobres figuran también entre los más pobres del mundo. La región ha experimentado cambios verdaderamente espectaculares en los tres últimos decenios, donde se destaca el alto dinamismo de sus economías, mientras que al mismo tiempo sus recursos se han concentrado aún más desde el punto de vista geográfico y social. Además, el desarrollo latinoamericano ha causado estragos cada vez mayores en la dotación ecológica de la región. Cualquiera que sea el punto de partida desde el cual se aborde la situación en nuestros países, el 60% de la población infantil que se duerme mal alimentada todas las noches o los 130 millones que quedan por debajo de la línea divisoria de la pobreza absoluta, constituyen un claro indicio de los perversos resultados de la ecopolítica en América Latina hasta ahora.

Existen pues muchos motivos para desesperarse acerca del futuro ecopolítico de la región. A nivel de tendencias efectivas

se están utilizando los recursos ecológicos a un ritmo exponencial. Las condiciones ambientales están empeorando tanto en el campo como en la ciudad. Dicho cuadro se completa con el crecimiento de la población, lo cual, aun cuando continúe disminuyendo, todavía representa la adición de un gran número de seres humanos a los que hay que alimentar, proporcionar vivienda y educar. Por otra parte, no se pueden encontrar obstáculos "físicos" importantes que impidan la aplicación de políticas de desarrollo sustentable en América Latina. La región cumple con todos los requisitos básicos para alcanzar la autosuficiencia en materia de energía, alimentos, minerales y otros campos estratégicos, incluida la inventiva tecnológica. Posee el mayor acervo genético del mundo, lo cual significa que la región podrá dominar tal vez el elemento más importante para el desarrollo sustentable en el futuro.

Sin embargo, si nos fijamos en las principales características de la formación social y del desarrollo político latinoamericano, el futuro parece aún más sombrío. Los efectos de décadas de autoritarismo militar siguen ejerciendo su influencia en los padrones de resolución de conflicto y han contaminado con su bacilo a muchas instituciones civiles. 24/ De hecho, el autoritarismo de la alianza tecnoburocrática-militar ha simplemente reflatado características latentes desde hace mucho en América Latina. La desmovilización de la sociedad y la fragmentación de intereses constituyen sólo una cara de la realidad. En la otra están la internacionalización de la economía, la estatización de los recursos nacionales y la explotación del patrimonio natural de acuerdo con una ideología desarrollista guiada por criterios privados para la asignación de recursos. Esos dos aspectos hacen sumamente difícil que surja una relación menos perniciosa entre el medio ambiente y el desarrollo en América Latina. El primero hace problemático para la sociedad organizarse autónomamente en torno a cuestiones ambientales; el segundo incorpora una nueva lógica de desarrollo que es antitética a la gestión racional de los recursos naturales. Hay que añadir el hecho de que, como los asuntos públicos han sido filtrados a través de la ideología de la "seguridad nacional", en muchos países los intereses "geopolíticos" están por encima de las políticas relativas al medio ambiente. En el plano internacional eso ha significado la defensa obstinada de los principios de soberanía, dificultando así las iniciativas multilaterales para tratar los problemas del medio ambiente.

Las políticas nacionales de desarrollo se han basado pues en un trípede. La primacía del crecimiento acelerado sobre la conservación y el uso racional de los recursos naturales constituye la parte más antigua de la ideología ecopolítica en la región, ya que se remonta a los tiempos coloniales. Las dos adiciones "modernas" al trípede han sido, por una parte, la consideración de los problemas del medio ambiente de acuerdo con los preceptos de seguridad y de soberanía, y por la otra, la división de la ordenación del medio ambiente en categorías definidas por los expertos tecnoburocráticos.

Finalmente, la asignación de recursos para protección ambiental puede indicar también el grado de apoyo gubernamental para la formulación y efectiva aplicación de políticas en esa área. Las estimaciones hechas por el Banco Mundial indican que hacia fines de la década pasada los Estados Unidos dedicaban el 2.5 por ciento anual de su PNB a la adopción de medidas de protección del medio ambiente. En cambio, una muestra de 40 países del Tercer Mundo indica que ninguno gastó más del 0.3 por ciento del PNB en programas ambientales. Otras fuentes sugieren asimismo que la cifra es efectivamente mucho menor que esa, alcanzando en algunos países sólo el 0.065 por ciento. ^{25/} Las organizaciones de control ambiental se encuentran a menudo entre las más pequeñas y más pobres de los gobiernos centrales, por cierto años luz de distancia de una situación parecida a la de los países del Norte. Siete años después de su creación, un estudio de la Agencia norteamericana de Protección del Medio Ambiente (EPA) concluyó que "si bien pequeña en comparación con los departamentos a nivel ministerial, la EPA es la más grande de las entidades reguladoras en cuanto se refiere a créditos consignados y recursos humanos". ^{26/} Más grande, por ejemplo, que organismos de la importancia de la Comisión Reguladora Nuclear, la Dirección de Alimentos y Medicamentos, la Comisión de Seguridad e Intercambio, la Dirección Nacional de Seguridad del Tráfico por Carreteras y la Junta de Aeronáutica Civil. Finalmente, los presupuestos de protección ambiental en América Latina mal alcanzan las decenas de millones de dólares mientras, por ejemplo, tan sólo los estudios sobre los efectos que tendría en el medio ambiente el oleoducto a través de Alaska costó al Gobierno de los Estados Unidos cerca 500 millones de dólares.

En síntesis, gran parte de nuestras instituciones públicas han sido incapaces, por un lado, de hacer frente a los problemas propios de un proceso de modernización desequilibrado y, por el otro, de promover la justicia social respecto a los resultados del crecimiento. En la sociedad la situación no se revela menos compleja, con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con actores sociales aún caracterizados por la atomización y dispersión organizativa. Esto se ha visto agravado por nuevas formas de dependencia económica, financiera y tecnológica en relación a los centros de poder mundial, respecto de las cuales, la deuda externa representa tan sólo una de sus manifestaciones, quizás la más evidente, pero no por ello la más importante. Por último, la crisis del sistema político, cuyas raíces remontan a la no resolución de la crisis de dominación oligárquica de inicios del siglo, encuentra en la presente situación económico-social un excelente caldo de cultivo para su profundización. La élite latinoamericana pareciera haber cerrado un trato en virtud del cual el rápido ingreso de unos pocos en el mundo de la sociedad postindustrial se produce a un considerable costo social y ecológico. Se puede ver a Mefistófeles junto a la puerta, cobrando una cuantiosa prima socioambiental. Los años 1990

han sido incluso llamados, según una cronología distinta de la historia, "la época de saldar cuentas". 27/ La simple proyección de la situación actual justificaría el pesimismo. Como Souza, el personaje principal de una novela acerca del futuro del Brasil, concluye tristemente al despertar un día: "Será más sofocante que ayer, peor que anteayer, pero mucho mejor que mañana". 28/

Afortunadamente, el futuro de las sociedades humanas nunca es una simple proyección de su pasado. En la ecopolítica más que en cualquier otra dimensión de la experiencia humana, se aplica el aforismo popular que dice que "donde hay vida, hay esperanza". Debajo de la asfixiante realidad de un estado autoritario, se pueden percibir las señales de una sociedad diferente que lucha por nacer. Hasta ahora, ese nacimiento ha sido efectivamente cooptado o abortado en varias ocasiones, pero cada nueva tentativa debe ser saludada con entusiasmo, inclusive la nueva ola democratizante que prevalece en la región. Que se haya iniciado no significa que será capaz de sobrevivir y de abrir una nueva era de relaciones más equitativas entre los latinoamericanos, y por ende entre éstos y la naturaleza de la región. Que exista democracia no garantiza tampoco un desarrollo sustentable, habiendo que incorporar las bases ecológicas del conflicto social en el funcionamiento de muchas instituciones democráticas. A pesar de todo, tal vez resulte que el pesimismo ecológico de estas páginas esté equivocado.

2. Democratización microsocia y sustentabilidad: la participación como estrategia de superación de la pobreza política 29/

En base a la trayectoria reciente de muchos países de la región, se podría sugerir que las desigualdades sociales y, en buena medida, la inestabilidad de la democracia latinoamericana, radica no tanto en una insuficiencia de recursos, o en la falta de dinamismo económico, sino en la distribución de recursos que de hecho ya están disponibles. Por otro lado, acumulación, distribución y ciudadanía constituyen no sólo procesos inseparables, sino que, además, son sincrónicos, forma y sustancia de un mismo proceso histórico. De ser así, la evolución económica, social y política de la región estaría indicando la necesidad de superar la disyuntiva entre progreso material, justicia social y sustentabilidad ambiental. No se puede ocultar el hecho de que éste es un desafío netamente político, lo cual sólo se puede afrontar a través de la construcción de alianzas entre los distintos grupos sociales, de modo de proveer la base de consenso para la necesaria reforma de las instituciones públicas.

En ese sentido, la participación se confunde con organización social autónoma. El reto institucional planteado por la crisis de sustentabilidad del desarrollo latinoamericano se resume pues, a nivel micro, en la democratización social, y a nivel macro, en la democratización del Estado. El primer objetivo supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la

redistribución de los recursos y de información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones, y la capacitación para la toma de decisiones. El segundo se logra a través de la abertura del aparato estatal al control ciudadano, de la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y de la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública. No hay cómo eludir los rasgos utópicos de esos objetivos. Sin embargo, imaginar un proceso como el de Contadora (o incluso la "perestroika"), hace una década, también sonaría como algo inalcanzable. No hace daño, por tanto, recuperar algo de la utopía de la justicia social y de la democracia como fundamento de un desarrollo sustentable.

Por otro lado, si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponían límites "naturales" a la participación, por ende a la democracia, puesto que las decisiones económicas se basan en una racionalidad técnica, instrumental, a la cual es ajena la idea de participación y de justicia social (que se supone obedecen a una "irracionalidad" política en la resolución de conflictos), la presencia cada día más fuerte de los movimientos sociales ha demostrado que ese límite es mucho más creado, por tanto político, que real. Se trata, en verdad, de un límite impuesto por la planificación económica a partir de un proyecto político que responde a los intereses específicos del grupo social hegemónico, como una imagen de la sociedad ideal, y que se antepone a las demandas sociales concretas.

Lo anterior conduce a destacar que el énfasis en políticas que promuevan un cambio en el estilo de desarrollo vigente, tienen por requisito y por resultado cambios significativos en la distribución del poder. Al mismo tiempo, mientras más énfasis se le imprima a los aspectos equitativos y participativos de las nuevas opciones de desarrollo se pueden vislumbrar mayores dificultades de orden político para su implementación, aunque todos profesen su adhesión a esos ideales. Como señala Murray Levin, "ningún proponente del autoritarismo, con un mínimo de sofisticación, sería lo suficientemente estúpido para destruir la fachada de las instituciones democráticas." 30/ El análisis de los requisitos para que se materialice un estilo de desarrollo equitativo en lo económico, y democrático y participativo en lo político, no debe disimular pues nuestro profundo escepticismo sobre las posibilidades reales de que esto ocurra en el contexto histórico del capitalismo en la periferia. Nunca estará demás recordar que los esfuerzos por ampliar la participación social de los sectores hasta ahora excluidos se orientan hacia recursos que, en cierta medida, sólo pueden reproducirse si esos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad. 31/

Ahora bien, tal como la dificultad de acceso a bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica, así también se puede clasificar la distancia de los sectores excluidos del poder como pobreza política. 32/ Hay que reconocer, por de

pronto, que somos sociedades socioeconómicamente pobres y políticamente miserables. Si bien es cierto que la trayectoria de muchos países revela largos períodos de funcionamiento del régimen democrático, se podría avanzar el concepto de que la democracia participativa y pluralista, tal como se la concibe hoy día, es por lo general ajena a nuestra formación histórica. Aún en las situaciones en que han sido respetados los ritos formales del proceso democrático, tales como el funcionamiento del legislativo y la realización regular de elecciones, un análisis más detenido confirma la ausencia de contenidos sustantivos en esos procesos. Las debilidades de los sistemas de partidos reducen aún más las elecciones a ejercicios de democracia formal.

Por otra parte, una sociedad sólo podrá proclamarse en verdad democrática, y sólo se podrá materializar un estilo de desarrollo que privilegie la justicia social, en la medida en que se viabilice el ejercicio real de esos ideales a través de procesos sociales concretos, o sea, a través de las instituciones que regulan las vidas de los individuos. Eso requiere, en primer lugar, el ejercicio de los derechos más elementales de ciudadanía, tales como el derecho de celebrar reuniones, de pertenecer a partidos políticos y a organizaciones de clase, así como el acceso a los medios de comunicación. Pero la ciudadanía debe trascender la dimensión individual. Hace falta la representación y la participación, lo que permite el surgimiento de una acción común y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva.

En segundo lugar, la práctica democrática supone que los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva puedan asegurar la intervención en la toma de decisiones y en la ejecución de las alternativas de política. Se hace pues indispensable definir el tipo y el grado de autonomía de las organizaciones sociales para intervenir en el proceso de toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a la propiedad y uso de los recursos naturales, y a la acumulación y distribución del excedente. Se revela igualmente indispensable la existencia de múltiples instancias de intervención en el proceso de formulación de políticas, para permitir que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal, de homologación, como asimismo posibilitar sucesivas transformaciones en el diseño de políticas, ya sea porque cambiaron las necesidades o porque cambió la percepción acerca de las prioridades que se debe atribuir a ellas.

Se ha señalado que, desde una perspectiva histórica, la resolución de los conflictos sociales en los países de la región ha ocurrido siempre al interior de las élites. Eso da lugar a un tercer orden de acciones, tendientes a fortalecer una estructura de oportunidades de participación que permita la satisfacción de necesidades desde la perspectiva de los sectores involucrados, y no sólo a partir de los intereses nacionales definidos por el Estado. En lo que se refiere a la incorporación de nuevos actores, se trata también de asignar mayor peso específico a las

organizaciones no gubernamentales que representen los intereses de amplios sectores sociales. Intimamente ligado a este último aspecto, y también a la necesidad de frenar el crecimiento del aparato estatal, se encuentra la delimitación de los diversos ámbitos de la acción social, público, privado y comunitario. Como nadie "vive" en Bolivia o Chile, y sí en La Paz o Santiago, o aún en comunidades específicas, una estrategia de desarrollo sustentable y, a la vez, participativa requiere la delimitación, ante todo, territorial de la acción estatal. Del mismo modo, hay que definir dónde termina la acción estatal y dónde el sector privado asume el rol protagónico. Hoy, más que nunca, se aboga también por un creciente margen de maniobra para las organizaciones no gubernamentales, que conforman el dominio de la acción comunitaria, ni estatal ni privada.

Finalmente, la democratización requiere del fortalecimiento de las oportunidades para el surgimiento de organizaciones sociales y comunales desde la base. Ello se reviste de importancia por el hecho de que los grupos sociales ya organizados disponen de medios materiales, organizacionales y de información que les permite una mayor participación en la toma de decisiones públicas; razón por la cual estos grupos tienden a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades y sus pautas de consumo. Se trata, en resumen, de posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados y romper así los monopolios de influencia en la definición y búsqueda de los objetivos prioritarios de la acción estatal. Eso supone niveles mínimos de educación universalizada, pues la educación nos ofrece el instrumental necesario para el procesamiento de información. Supone, a la vez, el acceso de las organizaciones de base a múltiples fuentes de información sobre la realidad socioambiental, así como la capacitación de los sectores menos organizados para analizar esas informaciones y traducirlas en acciones compartidas por todos.

3. Democratización macrosocial y sustentabilidad: desestatización, privatización y control social del desarrollo

José Matos Mar ha llamado la atención para lo que considera una dinámica "insólita" que afecta al Perú en la actualidad: el "desborde, en toda dimensión, de las pautas institucionales que encauzaron la sociedad nacional y sobre las cuales giró desde su constitución como República". Pese a las especificidades de la realidad peruana, en especial el divorcio entre el Perú urbano y el Perú rural, el análisis que hace Matos Mar contiene rasgos comunes con el proceso de formación social a que se hecho referencia en la primera parte del trabajo. Destaca, entre éstos, la respuesta burocrática del Estado a esta "crisis del control social", lo cual, en sus palabras, "no hace sino agravar la situación." 33/

Sin embargo, valdría quizás relativizar la idea de que el Estado autoritario esté en crisis. A mi modo de entender, la situación actual de América Latina representa la culminación de un proceso de crisis de competencia del aparato público en administrar los conflictos sociales provocados por un estilo particular de desarrollo capitalista, y su transformación en una crisis de legitimidad del Estado. 34/ Por crisis de competencia, entiendo la incapacidad del Estado autoritario de responder a las demandas sociales mismas que llevaron al colapso de los regímenes populistas y que, en cierto sentido, legitimaron la intervención más directamente militar --sea "conservadora", como en Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Chile, sea "progresista" como en el Perú de Velasco Alvarado y en la Bolivia de Juan José Torres. En otras palabras, la crisis de competencia se refiere más al ejercicio del poder que a la esencia de éste.

No obstante, esta crisis de competencia se ve agravada, por la eclosión de la crisis económica y por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso trunco de integración social. El aparente agotamiento del ciclo militar, antes de representar el fortalecimiento de la sociedad civil y política, revela más bien la inmovilización de las instituciones estatales y su incapacidad de decisión, señalando una posible crisis de legitimidad del Estado mismo, ahora sí en su dimensión como aparato burocrático y como pacto de dominación. Parafraseando a Gibbon, en su interpretación de la queda del imperio romano, podríamos decir que el desmoronamiento de los regímenes militares se debe menos a la revitalización de las instituciones civiles y políticas --si bien éstas cobran importancia en la actualidad-- sino que vienen abajo "por la presión de su propio peso."

Antes de entrar a perfilar propuestas específicas para la democratización del Estado, conviene hacer un alto en la discusión, para destacar el carácter muchas veces equivocado con que se plantea "la cuestión del Estado" en América Latina. Normalmente se la reduce a un problema de achicamiento del aparato estatal, bajo la lógica del pensamiento económico clásico y en el contexto de la interrelación entre el papel del Estado y el de los demás agentes económicos en el proceso de desarrollo. La propia definición de ese aludido "papel del Estado" también pone de relieve el reduccionismo económico. Constituirían tareas prioritarias del Estado, según esa óptica, tanto corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado, como complementar las acciones de los demás agentes. No debe sorprender, por lo tanto, que se concentre y se reduzca el análisis del Estado en nuestra región a un problema de tamaño.

El proceso de formación social y del Estado latinoamericano apuntan a que ese enfoque, antes de considerarse si está equivocado o no, o si agota todas las dimensiones del tema, no tiene cabida en nuestro contexto. El Estado ha sido y seguirá siendo durante mucho tiempo el principal "agente económico", independiente de inclinaciones personales o ideológicas. 35/ Por consiguiente, éste

será un Estado "grande" en cuanto a su presencia económica, social y política, independiente de las recomendaciones que se haga en pos de su reducción. Ese mismo razonamiento se puede aplicar, con evidente ahorro del tiempo, al papel del Estado en "corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado". Tiene sentido plantear conceptualmente el tema de esa manera en situaciones en que, sí, existe un mercado; y sus mecanismos, sí, satisfacen las necesidades del desarrollo la mayor parte del tiempo. En donde no se cumplan esas condiciones, para quedarnos sólo con éstas, carece de sentido suponer la existencia de aquel Estado.

Si bien la argumentación precedente se ha aplicado a los países de la región, una comparación entre la situación en América Latina y en las economías más desarrolladas del mundo capitalista refuerza aún más lo señalado. Al tomarse los gastos del gobierno central como porcentaje del producto nacional bruto como indicador de la presencia del Estado en la economía, y al compararse los países avanzados con los países latinoamericanos, se constata una mayor presencia del Estado en los primeros. En efecto, el promedio para el año 1982 en ocho economías capitalistas avanzadas (Estados Unidos, Alemania Federal, Reino Unido y Francia, entre otros) fue de 39.8 por ciento, mientras que para un grupo seleccionado de países latinoamericanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Uruguay), el promedio fue de 28.8 por ciento. Durante el decenio 1972-1982, a excepción de México, todos los demás países latinoamericanos de la muestra aumentaron los gastos del gobierno central en relación al PNB a tasas iguales o incluso inferiores a las verificadas en los países capitalistas avanzados. Vale resaltar también que aún en un país como Chile, donde la "desestatización" ha sido propuesta y de hecho realizada con más ímpetu en América Latina --en verdad el único país que logró disminuir los gastos del gobierno central entre 1972 y 1982 (-10 puntos)-- aún así, en 1982 presentaba un valor de 37.6 puntos porcentuales, o sea, sobre la media latinoamericana y equivalente al promedio de los países de economía de mercado de mayor desarrollo relativo. 36/

En resumen, se propone achicar al Estado y pasar al sector privado y al mercado el liderazgo del proceso de crecimiento, olvidándose, si ya no fuera suficiente la formación histórica de la región, que la crisis pone en tela de juicio precisamente la capacidad del sector privado (e.g., la banca) y del mercado para asumir un rol protagónico en la asignación de recursos. 37/ Eso no significa, bajo ningún concepto, avalar el autoritarismo y el burocratismo que suele resultar de la hipertrofia estatal. Pero implica, al mismo tiempo, subrayar que cualquier opción de recorte del aparato estatal, si bien constituye una tarea necesaria y hasta urgente, tiene alcances bastante limitados en América Latina. Habida cuenta de que no se trata de proponer una expansión deliberada de las actividades estatales, ni tampoco la reducción pura y simple de sus proyecciones en todas las esferas de la vida social, conviene reiterar que cabe al Estado la doble función de impulsar el proceso de acumulación y promover la justicia social.

Para hacer frente a los nuevos desafíos de la época actual, distinguiéndose con claridad la pugna anti-estatal de la pugna por mayor control social sobre las acciones del Estado, se hace necesario, ante todo, imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas y gubernamentales.

Han sido señaladas las tensiones resultantes de un Estado que antecede o se antepone a la sociedad: la propia hipertrofia de las funciones estatales, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. Las repercusiones de la crisis fiscal demuestran, además, que se ha ahondado la ruptura entre Estado y sociedad. Considerándose, por último, las distancias económicas y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento, el Estado sigue representando, aunque con serios problemas de legitimidad, un actor privilegiado para ordenar la pugna de intereses y orientar el proceso de desarrollo. En definitiva, para que se pueda forjar un pacto social que ofrezca sustento a las alternativas de solución de la crisis de sustentabilidad del desarrollo.

Privilegiar por tanto la democratización del Estado por sobre la democratización del mercado, se debe, más que a una motivación ideológica, a una constatación pragmática. Por un lado, el Estado sigue ofreciendo una contribución al desarrollo capitalista que es, a la vez, única y necesaria. Única porque trasciende la lógica del mercado, y necesaria porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de "bienes comunes" que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado. Muchos autores han reiterado esta posición en una forma aún más tajante. Torcuato Di Tella, por ejemplo, sugiere "que si un Estado mal administrado es capaz de hacer barbaridades, un mercado librado a sí mismo las puede hacer mayores, como lo mostraron las crisis de los años treinta --con sus secuelas de fascismo y de guerra-- y varias otras anteriores". Atilio Borón llega al extremo de afirmar que "democratizar" el mercado sería simplemente un nonsense, puesto que "en ese reino privilegiado de los intereses privados no caben los argumentos de la justicia distributiva". 38/

Con el objeto de consolidar los esfuerzos de democratización se hace pues indispensable, en primer lugar, fortalecer la capacidad política del Estado, entendida como el perfeccionamiento de su capacidad para ordenar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas. No se trata de sustituir a los partidos políticos en su función de articulación de interés sino que, a raíz de las debilidades del sistema partidista, buscar corregir las distorsiones más evidentes en distribución del poder. El fortalecimiento de la capacidad política del Estado, se orienta pues a compartir recursos escasos, como el acceso a la propiedad y a la información, la creación de múltiples instancias de intervención en el proceso de decisión y la propia capacitación para la toma de decisiones.

En segundo lugar, corresponde también el fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Estado. Para esos fines, la descentralización del proceso de toma de decisiones constituye, sin duda, un instrumento clave. Se debe evitar, todavía, la tradicional "delegación de facultades para la ejecución". La descentralización exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino el poder para tomar decisiones e incluso reformarlas. La descentralización, para que adquiera un significado más allá de la retórica, supone por tanto la transferencia efectiva de importantes cuotas de poder, es decir, de recursos, de activos y de competencias. Pero, por otra parte, para que la descentralización pueda imprimir mayor eficiencia a la acción estatal, ésta debe ir de la mano con el fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora de las organizaciones públicas, lo cual implica un cierto grado de centralización de decisiones, especialmente las que dicen relación con la orientación del proceso de desarrollo, que atañen a la sociedad nacional en su conjunto, y que respondan a la necesidad de transformación de las relaciones sociales y de consolidación de un nuevo padrón de incorporación del mundo natural en las actividades económicas.

En tercer término, los desafíos actuales requieren el fortalecimiento de la capacidad de planificación por parte del Estado. Una estrategia de desarrollo democrático y ambientalmente sustentable se dirige precisamente a promover cambios estructurales en la sociedad, lo que a su vez supone la emergencia de intereses divergentes y hasta contradictorios. Hay, por tanto, que huir de los esquemas rígidos de formulación de políticas y, considerando que la planificación excesivamente centralizada es incompatible con la participación, enfatizar la capacidad de negociación y persuasión por sobre la del comando jerárquico. El tecnocratismo, como un conjunto de valores y prácticas sociales resultantes de la sustitución de la política, en la resolución de conflictos, por la racionalidad técnica, instrumental, ya no tiene cabida. Al igual que el tecnocratismo, hay que resistir su opuesto, el asambleísmo, esa concepción extremada de la democracia directa, ateniense, en que las ONG o "las bases" deben ser llamadas a decidir sobre cualquier cuestión, no admitiéndose instancias intermedias de decisión. Resulta igualmente importante la adopción de una estrategia de desarrollo integrada. Políticas diseñadas sectorialmente, referidas muchas veces a áreas territoriales específicas, sin tomar en cuenta las relaciones entre sectores productivos y sociales, y sin considerar los diferentes niveles de planificación, se prestan mucho más a opciones de simple movilización popular para la ejecución de proyectos que al reordenamiento de estructuras y procesos sociales.

En cuarto lugar, y quizás éste constituya el mayor desafío desde el punto de vista de la democratización a nivel macrosocial, se revela como tarea urgente la redefinición de las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad. Este ha sido durante mucho

tiempo un asunto tabú, principalmente en las organizaciones internacionales. Pese a que los militares, como institución y como categoría social, han sido objeto de un importante esfuerzo de investigación en años recientes, el interés de las ciencias sociales por el tema no guarda relación con la generación de propuestas en esa área. 39/ Ello se reviste de gravedad cuando se constata que la estabilidad democrática, en América Latina, pasa, por cierto, por una reforma profunda de la institución militar y por la redefinición del rol de las fuerzas armadas en el proceso de desarrollo socioeconómico y político. Una estrategia de desarrollo sustentable requiere, asimismo, de superarse una visión exclusivamente geopolítico en el uso y conservación de los recursos naturales y de los espacios comunes.

En muchos países, sigue intacta la legislación inspirada por la llamada doctrina de seguridad nacional, y que se aplica en diversos ámbitos de la vida social: las relaciones sindicato-empresa, la participación ciudadana en la actividad política, la propia existencia legal de partidos, la resolución de conflictos entre los poderes constitucionales, etc. Los sistemas de justicia siguen sitiados por la legislación militar. Los aparatos de seguridad y de información siguen con sus estructuras intactas. Las decisiones respecto del gasto en defensa siguen impermeables al escrutinio público. Los niveles de gasto militar no han sufrido el rigor de las políticas de ajuste, y siguen disfrutando de una prioridad más elevada que los gastos sociales. Los efectos de décadas de autoritarismo militar siguen ejerciendo su influencia en los padrones de resolución de conflicto, y, como hemos señalado, han contaminado con su bacilo a muchas instituciones civiles.

La consolidación de un complejo industrial-militar puede conducir a un vuelco completo en el modelo económico de desarrollo. La tecnología sumamente moderna y compleja que se requiere para la producción de armamentos exige también que una proporción importante de los recursos para el desarrollo científico y tecnológico se desvíe hacia los programas militares. En consecuencia, una economía como la brasileña puede cambiar su eje desde el automóvil hacia el carro blindado, desde las industrias tradicionales del ABC paulista [las ciudades de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul] hacia los laboratorios e industrias de alta tecnología que circundan São José dos Campos. En síntesis, el espectro de la intervención militar sigue amenazante como una espada de Damocles; y el proyecto de sociedad germinado desde las academias militares sigue condicionando el surgimiento de proyectos alternativos.

Finalmente, aunque no haya sido posible profundizar este aspecto, no se puede soslayar los límites que el entorno externo impone a la acción del Estado. La internacionalización de los mercados, de la propia producción, y de los modelos culturales pone en entredicho la capacidad de los Estados de mantener la unidad e identidad nacional, provocando la fragmentación de su poder

monopolista para manejar las relaciones externas de una sociedad, y fortaleciendo los vínculos transnacionales entre diversos segmentos de la sociedad. 40/ El Estado termina, es cierto, asumiendo muchos de estos vínculos, como la negociación de la deuda externa lo demostrara, cuando se pasó de una fase en que el tema se definía en términos privados, debido a la índole de los bancos acreedores, a una etapa en que el asunto adquirió un carácter eminentemente político, cuando el problema pasó al control de los gobiernos de los países deudores y acreedores, así como al control de los organismos internacionales. Pero, en cualquier caso, los problemas provocados por la creciente globalización de la economía y del medio ambiente se han complejizado sobremanera, imponiendo nuevos límites al ya reducido espacio de maniobra del Estado.

III. CONSIDERACIONES FINALES DE LA CONCERTACION INTRAREGIONAL A LA NEGOCIACION INTERNACIONAL

Los problemas que conforman la agenda global plantean desafíos sin precedentes para la región. Desgraciadamente, la crisis ambiental sorprende a América Latina en una situación igualmente desfavorable en muchos otros ámbitos. Tal como sugiere el documento de la CEPAL presentado en su Vigésimo Tercer Período de Sesiones en Caracas (mayo de 1990), reencontrar el camino del desarrollo supone el fortalecimiento de la democracia en la región, pero al mismo tiempo, la necesidad de estabilizar sus economías, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, implantar padrones más austeros de consumo, mejorar la distribución del ingreso, y hacerlo todo en un contexto de desarrollo ambientalmente sustentable.^{41/} Si eso ya no fuera poco, los problemas globales del medio ambiente colocan a los países latinoamericanos ante la disyuntiva de replantearse frente al resto del mundo, pero a la vez, repensar también las relaciones internacionales al interior de la región.

La discusión en páginas anteriores sobre el eje Norte-Sur de la conyuntura actual indica que los países latinoamericanos sufren las consecuencias de los dos extremos de la crisis. Situaciones de deterioro grave del medio ambiente humano, característicos del "exceso" de desarrollo provocado por procesos de industrialización y urbanización acelerados, pero a la vez, una condición de subdesarrollo generalizada, que provoca demandas crecientes en el patrimonio natural. Por otro lado, la globalización de la economía y del ambiente inviabilizan las propuestas autárquicas de ayer. Pareciera estar pasado de moda el falso dilema entre el desarrollo hacia afuera o hacia adentro. El dilema actual es, en definitiva, no "quedarse afuera", lo cual supone incorporarse a las direcciones de cambio mundial, pero en base a un estilo de desarrollo que si bien no puede orientarse únicamente "hacia adentro", tiene que respetar el potencial, las limitaciones y los desafíos específicos de la realidad ecológica y social de la región.

La búsqueda de soluciones a los problemas ambientales en escala mundial requieren nuevas formas de cooperación y de concertación entre los países de la región, puesto que los países más desarrollados han demostrado actuar mucho más coordinados en la identificación y defensa de sus intereses que nosotros. Quizás en ese sentido la ecología logre lo que la economía no ha logrado hasta el momento: la efectiva integración de nuestras sociedades. En cualquier caso, a diferencia de las negociaciones de la deuda externa, que al permitir la individualización de acreedores y deudores socavó las bases de negociación multilateral, los problemas del medio ambiente sólo presentarán nuevas oportunidades para los países de la región si éstos actúan concertadamente. No hay cómo imaginar posibles ventajas en negociaciones bilaterales respecto de los problemas ambientales, algo que el mundo desarrollado ha percibido con mucha claridad. Eso significa, por ejemplo, que la región debe resistir los intentos de introducir en los organismos financieros internacionales, condicionalidades y restricciones crediticias en los proyectos de los países en desarrollo, bajo el pretexto de criterios ambientales que responden a las preocupaciones del Primer Mundo y no incorporan la realidad social de la región; y proponer, en cambio, nuevas modalidades de transferencia de tecnología que permitan paliar los efectos adversos de proyectos, por ejemplo, de infraestructura.

La crisis ambiental impone, además, reconstruir la estructura institucional que media las relaciones internacionales. Esta se había formado cuando todavía no se constataba la interdependencia que caracteriza la sociedad-mundo de fines de siglo, y cuando se creía posible compartimentalizar burocráticamente los problemas (energía, salud, pobreza). Hay que "internacionalizar" en los hechos las organizaciones intergubernamentales, que tienden a cristalizar la distribución de poder entre naciones, y dotarlas del conocimiento necesario para atacar problemas interrelacionados con enfoques igualmente multidisciplinarios.

Lo anterior implica también reforzar los foros multilaterales, para contrarrestar propuestas de establecimiento de autoridades supranacionales para vigilar el uso de los recursos naturales. Los problemas, por ejemplo, del uso de la energía nuclear para fines pacíficos o bélicos siguen siendo el feudo exclusivo de pocos países, los cuales a través de iniciativas como el Tratado de No-Proliferación Nuclear terminan creando dos categorías de países: los "responsables", ya nuclearizados, y los "irresponsables" a los cuales hay que vedar el acceso a esa fuente de energía. Algo similar ocurre con el uso de los espacios comunes como los océanos o la estratósfera, comprobado por el hecho de que los principales países desarrollados no han adherido a la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, y resisten la adopción de mecanismos eficaces de control que posibiliten la adopción de una convención sobre movimientos transfronterizos de desechos tóxicos.

Sobre este particular, existen suficientes evidencias de que gobiernos del Norte, cuando afrontan la búsqueda de soluciones a los problemas globales, se muestran más renuentes que en el momento de sugerir la adopción de medidas correctivas por parte de los países periféricos. Cabría preguntarse también si los pueblos de las naciones más ricas del planeta estarían dispuestos a asumir las responsabilidades ecológicas que sus gobiernos predicán a los países en desarrollo. Los datos empíricos, además del sentido común respecto de la naturaleza humana, parecen sugerir una respuesta negativa. Frederick Turner y Seymour Lipset han examinado, por ejemplo, las inclinaciones de los norteamericanos en relación a los problemas globales. Entre las conclusiones más importantes se encuentra la disposición de los ciudadanos estadounidenses de contribuir financieramente para paliar el sufrimiento de personas víctimas de desastres naturales. Sin embargo, ellos "consideran inconcebible disminuir su nivel de bienestar para con esto permitir que otros pueblos puedan vivir mejor". 42/ Ello refuerza el concepto de que sólo a través de los mecanismos multilaterales de negociación, y de la concertación regional fundada en intereses compartidos, se podrá revertir los signos de deterioro del ecosistema planetario sin provocar nuevas situaciones de subordinación de la América Latina frente al Primer Mundo.

Por lo que se advierte de los preparativos para la conferencia de 1992 en Brasil, están dadas las condiciones para que la región pueda transformar la situación de crisis en nuevas oportunidades de desarrollo, tal como sucedió con la crisis económica de 1929. Si la Conferencia de Estocolmo buscaba encontrar soluciones técnicas para los problemas de contaminación, esta nueva ronda de discusiones tiene por objetivo examinar estrategias de desarrollo a través de "acuerdos específicos y compromisos de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, con identificación de plazos y recursos financieros para implementar dichas estrategias". 43/ La propia Resolución 44/228 que convoca la conferencia afirma con claridad que "pobreza y deterioro ambiental se encuentran íntimamente relacionadas", y que la protección del medio ambiente no puede ser aislada de ese contexto. Añade también que la mayoría de los problemas de contaminación son provocados por los países desarrollados, cabiendo a éstos "la responsabilidad principal en combatirla"; que habrá que destinar recursos y tecnología para que los países subdesarrollados puedan también revertir su proceso de degradación ambiental; y que se impone una solución "eficiente y urgente" para el problema de la deuda externa, requisito indispensable para una estrategia de desarrollo sustentable.

La Resolución 44/229 es igualmente tajante en relación a diversos aspectos relevantes para lo que se ha sugerido aquí. Reafirma, por ejemplo, que la importancia de integrar la dimensión ambiental en las políticas y programas de los gobiernos no debe dar cabida a la introducción "de una nueva forma de condicionalidad en la ayuda al desarrollo, o constituir un pretexto para barreras

comerciales". Contrariamente a lo que manifiestan los pueblos del Norte citados por Turner y Lipset, enfatiza también que un desarrollo sustentable "requiere cambios en el insostenible padrón de producción y de consumo, particularmente de los países industrializados". No hay que perder de vista, por tanto, que los problemas ambientales, antes de constituir desafíos tecnológicos o financieros, advienen de situaciones de inequidad social y desigualdad en la distribución de poder político. A nivel internacional, los únicos antidotos conocidos para esas condiciones son todavía el multilateralismo (hacia el mundo) y la concertación (hacia la región). Curiosamente, una de las pocas excepciones a la resistencia de muchos países latinoamericanos de sumarse a estrategias concertadas de cooperación multilateral, tal como se ha constatado en la deuda externa, se refiere precisamente a un problema ambiental, el de la exploración de la Amazonia. Por iniciativa del gobierno brasileño los Cancilleres de los países que comparten la bacía amazónica (Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Venezuela y Surinam) firmaron en Brasilia, el 3 de julio de 1978, el Tratado para La Cooperación Amazónica. 44/ Ojalá una vez más la ecología logre lo que no ha logrado el interés económico, y se multipliquen iniciativas como ésta.

Por último, conjuntamente con el multilateralismo y la concertación, se impone también redefinir, a nivel regional, los conceptos y prácticas de cooperación y de soberanía. No se puede caer en la ingenuidad de suponer la homogeneidad de los intereses ambientales entre los países de América Latina. No sólo tenemos que diseñar estrategias de utilización de amplios espacios compartidos, como la Antártica, la Amazonia, las cuencas hidrográficas y los océanos, sino que los problemas de contaminación no se encuentran distribuidos por igual en la región. Sólo Brasil produce, por ejemplo, la mitad de las emisiones que contribuyen para el efecto invernadero, con probables consecuencias negativas para la estabilidad climática regional. Eso significa que las actividades industriales en una determinada jurisdicción nacional o país pueden provocar alteraciones dañinas para los ecosistemas de otros países.

Hemos señalado cómo la formación social de América Latina ha provocado, en distintas situaciones nacionales, la conformación de actores sociales que o bien en la mayor parte del tiempo se encuentran desprovistos de capacidad para anteponerse a los poderes discrecionales del Estado, o bien fundamentan su poder en la capacidad de poner en jaque la acción estatal. No cabe duda que Brasil se ajusta a la primera situación, mientras que a países como Argentina les corresponde la segunda. En ese sentido, se podría decir que nadie necesita, por ejemplo, de los Peronistas para llegar al poder en la Argentina, pero nadie puede gobernar sin ellos tampoco. Contrariamente, en Chile es la Democracia Cristiana que ha garantizado la estabilidad del sistema político, con su inclinación histórica a la negociación con distintos sectores del espectro ideológico. Siguiendo con esa misma caricatura, puesto que refleja la realidad, aunque exagerando algunos de sus rasgos, se

podría decir que los países de América Latina pueden transformarse en los Peronistas del planeta. El mundo desarrollado no necesita de nosotros para resolver los problemas más apremiantes del planeta, pues hasta el momento la contribución de nuestro desorden ecológico para el desorden global es todavía despreciable. Sin embargo, no se podrá alcanzar un estilo de desarrollo sustentable si los países de la región no se disponen a cambiar sus padrones actuales de crecimiento. Por otra parte, la región es detentora de la parte más significativa de los recursos naturales y biogénéticos que a la larga viabilizarán dicho desarrollo. Cabe a nuestros gobiernos decidir por la adopción de estrategias "peronistas" o "democristianas" en el tratamiento de los problemas globales.

Albert Einstein, refiriéndose al inicio de la era nuclear, decía que "todo ha cambiado", y que "nosotros necesitamos una manera substancialmente distinta de pensar, para que la humanidad pueda sobrevivir". 45/ La crisis actual también señala el advenimiento de una nueva era. El argumento ecológico es, por eso mismo, político. Antes empero de buscar los argumentos técnicos para decisiones racionales, debe encontrarse la alianza política correcta. En política, no hay tal cosa como la "racionalidad". Esta se define de acuerdo con los intereses que se tienen en cuenta en una decisión. En América Latina todavía falta la "voluntad política" necesaria para formular y aplicar ecopolíticas. Aún no se han formado las alianzas necesarias, pero actualmente se dispone de todos los antecedentes a partir de los cuales se pueden forjar.

Notas

1/ Para un esfuerzo pionero en demostrar que las relaciones entre los seres humanos y los componentes orgánicos e inorgánicos de la naturaleza conforman un único ecosistema planetario, esfuerzo que, de paso, está revolucionando muchas teorías de las ciencias naturales, véase James E. Lovelock, Gaia: A New Look at Life on Earth, Oxford, Oxford University Press, 1979, y The Ages of Gaia: A Biography of our Living Earth, Nueva York, W.W. Norton, 1988.

2/ Véase sobre ese aspecto la obra magistral de Clive S. Lewis, The abolition of Man, Nueva York, MacMillan Company, 1944.

3/ Karl Deutsch fue uno de los primeros en clasificar esa nueva área del conocimiento como ciencia "ecosocial" y "ecopolítica", ciencia ésta que investiga la viabilidad de los sistemas ecológicos y sociales, aisladamente y en su interacción ecosocial, así como la posibilidad y los límites de la intervención política. Véase Karl W. Deutsch, Eco-Social Systems and Eco-Politics: A Reader on Human and Social Implications of Environmental Management in Developing Countries, París, UNESCO, 1977.

4/ Véase al respecto, John Passmore, Man's Responsibility for Nature: Ecological Problems and Western Traditions, Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1974.

5/ John W. Bennett, The Ecological Transition: Cultural Anthropology and Human Adaptation, Nueva York, Pergamon Press, 1976.

6/ Osvaldo Sunkel, La Dimensión Ambiental en los Estilos de Desarrollo de América Latina, Santiago de Chile, CEPAL (G.1143), 1981, pp. 14-16 y 31, respectivamente.

7/ En un trabajo publicado hace más de veinte años Kenneth Boulding sugería esta metáfora de que estamos todos "en un mismo barco", al describir el paso entre la "economía del cowboy" (con expansión constante de sus "fronteras") que predominó durante siglos, y la actual "economía del astronauta" (una economía "cerrada", sin reservas ilimitadas de recursos). Cf. Kenneth Boulding, "The Economics of Spaceship Earth", en Environmental Quality in a Growing Economy, Henry Jarrett, ed., Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1966, pp. 3-15.

8/ G. Tyler Miller, Living in the Environment, Belmont, California, Wadsworth Publishing Company, 1979.

9/ Graciela Chichilnisky, "Necesidades Básicas, Recursos No Renovables y Crecimiento en el Contexto de la Relaciones Norte-Sur", Desarrollo Económico 24 (julio-septiembre 1984):171-85.

10/ Spencer B. Beebe y Peter W. Stroh, "The International Program: A Progress Report", Nature Conservancy 36 (enero-marzo 1986):4-6.

11/ Véase Stahl W. Edmunds, "Environmental Policy: Bounded Rationality Applied to Unbounded Ecological Problems", Environmental Policy Formation: The Impact of Values, Ideology and Standards, Dean E. Mann, comp., Lexington, Mass., Lexington Books, 1981, pp. 191-201. Sobre el principio de racionalidad circunscrita, véase Herbert Simon, Models of Man, Nueva York, John Wiley and Sons, 1957, pp. 198-200, 246 y siguientes.

12/ Francis Rourke, Bureaucracy, Politics and Public Policy, tercera edición, Boston, Little, Brown and Company, 1984, p. 190.

13/ Una visión pintoresca de lo que puede ocurrir cuando varios organismos comparten el interés respecto a una determinada materia fue el siguiente memorandum enviado por el Presidente Franklin D. Roosevelt al director de la Oficina del Presupuesto (reproducido en Seidman, Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organization, segunda edición, Nueva York, Basic Books, pp. 96-97):

"Estoy de acuerdo con el Secretario del Interior. Sírvase tomar las medidas necesarias para que los animales de pieles valiosas permanezcan en el Departamento del Interior. Usted podría averiguar si algunos osos de Alaska todavía son supervisados por a) el Departamento de Guerra, b) el Departamento de Agricultura o c) el Departamento de Comercio. Todos ellos tenían jurisdicción sobre los osos de Alaska en el pasado y se han producido muchas situaciones embarazosas debido al apareamiento de un oso perteneciente a un departamento con una osa perteneciente a otro departamento.

F. D. Roosevelt.

P.S.: No creo que la marina esté involucrada, pero podría ser. Investigue al Cuerpo de Guardacostas. ¡Nunca se sabe!"

14/ Véase, sobre este aspecto, Donald A. Schon, Beyond the Stable State, Nueva York, W. W. Norton, 1973.

15/ Constituyen ejemplos de esa tendencia la institución en Venezuela (1984) de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), y que sentó las bases para la creación hace muy poco de un Ministerio para la Reforma del Estado; así como el establecimiento en 1979 del Programa Nacional de Desburocratización (PrND) brasileño, dirigido también por un Ministro de Estado. Véase Carlos Branco, "Políticas públicas y reformas del Estado", en La Democracia Frente al Reto del Estado Eficiente, Alfredo C. Filho, Bernardo Kliksberg y Juan Martín, comp., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 85-137, y Hélio Beltrão, Descentralização e Liberdade, Rio de Janeiro, Record, 1984. Seidman, Politics, Position and Power, op. cit., p. 23, nos ofrece una buena ilustración respecto del funcionamiento de "comités", citando al Presidente Hoover:

"No hay ningún ciudadano más peligroso que una persona con el don de la cháchara, un complejo de cruzado y una determinación de "aprobar una ley" como antídoto para todos los males humanos. El recurso más eficaz para desviar a ese individuo hacia la acción constructiva y el mejor medio que existe sobre la tierra para silenciar la estupidez es asociarla en un comité con unas pocas personas que tengan una pasión por la verdad, especialmente si pagan sus propios gastos. Ahora puedo revelar el secreto de que creé una docena de comités con esa precisa finalidad". [The Memoirs of Herbert Hoover, the Cabinet and the Presidency, 1920-1933, Nueva York, Mcmillan, 1952, p. 282.]

16/ Véase, por ejemplo, Oscar Oslak, Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos Teórico-Metodológicos para su Estudio, Buenos Aires, CEDES, 1978. Fernando Henrique Cardoso también ha subrayado ese aspecto, al indicar que no se puede "ver al Estado simplemente como expresión de intereses de clase, sin reconocer que esta expresión requiere una organización que, como no puede asumir otra forma que la de una red social de personas, tiene existencia propia y posee sus propios intereses." ["On the characterization of authoritarian regimes in Latin America", en The New Authoritarianism in Latin America, David Collier, ed., Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 33-57, p. 51]

17/ Véase Alfredo Costa Filho, Planificación y Construcción del Futuro, San José, Jiménez & Tanzi, 1988, pp. 45-6.

18/ El ejemplo del Brasil es bastante decidor a ese respecto, especialmente cuando se considera que su primer gobernador general, Tomé de Souza, llegó al país en 1549 ya con una estructura de gobierno, leyes y reglamentos, e incluso con una constitución, el Regimento de Almeirim, preparada en Portugal un año antes. Todas ellas habían sido derivadas del sistema institucional y político imperante en el Portugal, y habían de aplicarse en el Brasil sin brasileños todavía (los indios, como aún ocurre atualmente, no han sido considerados jamás ciudadanos). El Estado brasileño formaba parte, por así decirlo, del equipaje de Tomé de Souza. Esta situación imperó por lo menos hasta el decenio de 1930, ya que a pesar de algunos cambios profundos experimentados por la sociedad, básicamente el mismo marco institucional permaneció en vigor.

19/ Según Raymundo Faoro, Os donos do poder: Formação do Patronato Político Brasileiro, dos volúmenes, cuarta edición, Porto Alegre, Globo, 1977, "junto con la propiedad de la Corona existe la propiedad privada, reconocida y garantizada por los príncipes. Por sobre esas propiedades, la del rey o la privada, existe una superpropiedad, identificada con el territorio y que incluye el mando, pero apenas separado del dominio, sobre las cosas y las personas, sobre todas las cosas y todas las personas." (p. 28).

20/ Hay que reiterar, una vez más, que no todas las sociedades latinoamericanas se encuadran en esta descripción. Existen países, Costa Rica por ejemplo, en que el patrimonialismo no tuvo una base material para su consolidación, por la ausencia de grandes propiedades de tierra; y existen otros, por ejemplo, Argentina, donde otros factores, esencialmente la inserción de la Pampa en la economía mundial, impidieron que el patrimonialismo pudiera desarrollarse en toda su plenitud.

21/ Edward Gibbon, The History of the Decline and Fall of the Roman Empire, siete volúmenes, J. B. Bury (comp.), Londres, Methuen, 1909, vol. 4, p. 173.

22/ Harrison Brown, The Human Future Revisited: The World Predicament and Possible Solutions, Nueva York, W.W. Norton, 1978, pp. 240-241.

23/ Véase, por ejemplo, René A. Dreifuss y Octávio S. Dulci, "As Fôrças Armadas e a Política", en Sociedade e Política no Brasil Pós-64, Bernardo Sorj y Maria H.T. de Almeida, eds., São Paulo,

Editora Brasiliense, 1983; y Clóvis Brigagão, A Militarização da Sociedade, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1985

24/ Sobre este aspecto véase, entre otros, Atilio Borón, "Authoritarian Ideological Traditions and Transition Towards Democracy in Argentina", mimeo., XIV Congreso Mundial de Ciencia Política, Washington, 28 de agosto al 1º de septiembre de 1988.

25/ David Morell y Joana Poznanski, "Rhetoric and Reality: Environmental Politics and Environmental Administration in Developing Countries", en Divesting Nature's Capital: The Political Economy of Environmental Abuse in the Third World, H. Jeffrey Leonard, ed., Nueva York, Holmes and Meier, 1985, p. 152.

26/ U. S. National Academy of Sciences, National Research Council, Natural Resources Committee, Decision Making in the Environmental Protection Agency: A Report to the U.S. EPA from the Committee on Environmental Decision Making, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1977, pp. 182 y 183.

27/ Roberto P. Guimarães, Politics and Environment in Brazil: The Ecopolitics of Development in the Third World, Boulder, Lynne Rienner Publishers, (en prensa).

28/ Ignácio de Loyola Brandão, Não Verás País Nenhum, São Paulo, Global Editora, 1981, p. 184.

29/ Un resumen esquemático del tema, que sirvió de base para esas observaciones, puede ser encontrado en Roberto Guimarães, "Participación Comunitaria, Estado y Desarrollo: El Difícil Arte de Conciliar lo Conflictivo", Revista Interamericana de Planificación, N° 83-84, septiembre-diciembre de 1987, pp. 15-33.

30/ Murray Levin, Political Hysteria in America, Nueva York, Basic Books, 1971, citado en el excelente y demoledor trabajo de Bertram Gross, Friendly Fascism: The New Face of Power in America, Nueva York, M. Evans, 1980, p. 229.

31/ Esa paradoja puede ser resumida en el dicho de que "yo participo, tu participas, él participa, vosotros participáis, ellos deciden", cf. Jordi Borja, "Dimensiones Teóricas, Problemas y Perspectivas de la Descentralización del Estado", en Descentralización del Estado: Movimiento Social y Gestión Local, Jordi Borja et al., Santiago de Chile, FLACSO, 1987, pp. 11-257.

32/ Véase al respecto del concepto de pobreza política, Pedro Demo, Pobreza Sócio-Econômica e Política, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.

33/ José Matos Mar, Desborde Popular y Crisis del Estado: El Nuevo Rostro del Perú en la Década de 1980, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1984, pp. 13 y 101, respectivamente.

34/ Este argumento ha sido elaborado inicialmente en Roberto Guimarães, "Implicaciones Político-Sociales del Desarrollo Económico Brasileño en el Siglo XX (¿Quién lo Diría, que Marilyn Monroe Iba Terminar sus Días en Pudahuel!)", doc. mimeo, Santiago de Chile, CEPAL, julio de 1984. Para una interpretación cercana a ésta, pero explorando además las relaciones entre una crisis conyuntural (cuya superación significa la reposición de la situación anterior), y orgánica (cuyo desenlace supone el cambio de los ejes políticos e ideológicos), véase Michel Debrun, A Conciliação e Outras Estratégias, São Paulo, Brasiliense, 1983.

35/ Véase, por ejemplo, Ralph Miguel Zerkowski, "Estatização: Notas Históricas", Revista de Administração Pública, 22(3):47-60, julio-septiembre 1988.

36/ Datos del Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial (1985). Vale resaltar, corroborando la infertilidad de la discusión sobre el tamaño del Estado, que un estudio reciente, incluyendo a 115 países y un periodo de veinte años (1960-1980), ha arrojado los siguientes resultados: cuando creció el tamaño del Estado creció el producto bruto, pero creció, además, el producto bruto no gubernamental (i.e., privado); y el crecimiento de ambos factores fue mayor en los países de menor producto inicial. Rati Ram, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data", American Economic Review, 76(1):191-203, marzo 1986.

37/ Respecto de la también discutible oposición entre "ineficiencia" estatal y "eficiencia" empresarial, véase "Symposium: Productivity, Societal Well-Being, and Public Policy", Policy Studies Review, 4(3):461-549, febrero 1985.

38/ Di Tella, "Las Perspectivas de la Evolución Política y Social de América Latina", en Escenarios Políticos y Sociales del Desarrollo Latinoamericano, César Aguiar et al, Buenos Aires, EUDEBA, 1986, pp. 83-95; y Borón, "Democracia y Reforma Social en América Latina: Reflexiones a Propósito de la Experiencia Europea", Opciones, N° 8, enero-abril 1986, pp. 114-137.

39/ Véase, por ejemplo, Augusto Varas, coord. La Autonomía Militar en América Latina, Caracas, Nueva Sociedad, 1988, y La Política de las Armas en América Latina, Santiago de Chile, FLACSO, 1988; y Alfred Stepan, Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone, Princeton University Press, 1988.

40/ Véase, sobre este aspecto, Luciano Tomassini, "El Proceso de Transnacionalización y el Desarrollo de los Países Latinoamericanos", en Transición a la Democracia en América Latina, Francisco Orrego, comp., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, pp. 209-240.

41/ CEPAL, Transformación Productiva con Equidad: La Tarea Prioritaria del Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años Noventa, Santiago de Chile, LC/G.1601 (SES.23/4), marzo 1990.

42/ Frederick C. Turner y Seymour Lipset, "Globalism and Nationalism in the United States", trabajo preparado para el proyecto Global State of Mind del Club de Roma, mimeo, junio 1986, pp. 10-11.

43/ Véase United Nations, General Assembly, Preparations for the United Nations Conference on Environment and Development (A/Conf.151/PC/2), febrero 1990.

44/ Véase, por ejemplo, George D. Landau, "The Treaty for Amazonian Cooperation: A Bold New Instrument for Development", Georgia Journal of International and Comparative Law 10 (otoño 1980):463-89.

45/ Citado en Jessica T. Mathews, "Redefining Security", Foreign Affairs 74 (Primavera 1989):162-77, p. 177.