

# Ecología y política en México y América Central\*

Carlos Ballesteros\*\*

Para quienes se interesan por la historia y la política resulta cada vez más claro que la comprensión de los problemas ecológicos y las respuestas a la crisis ambiental son el sustento de toda nación de futuro.

La ecología social es un punto de confluencia para las preocupaciones que surgen tanto de la esfera científica como del propio razonamiento político y constituye un ámbito de reflexión privilegiado, porque une el conocimiento positivo de la situación ambiental con los análisis sobre la formación de la voluntad colectiva.

Pensar en los dilemas ecológicos de México y América Central desde este punto de vista, conduce a plantear una serie de complejas interacciones entre sociedad, política y economía que rebasan por completo el marco regional y a la vez exigen diferenciaciones claras entre realidades contiguas, pero distintas. De hecho, es preciso marcar una primera división metódica entre el modo en que se presenta la problemática político-ambiental en México y el que caracteriza a las naciones de América Central. En tal forma, si bien la crisis ecológica de los países del área parte de premisas comunes, su intensidad y contexto político varían en función del grado de desarrollo industrial y del tipo de régimen.

En América Central, la cuestión ecológica, tensada por el incremento de la población y las ineficiencias de una economía agroexportadora, tiene como referente político las pugnas por el poder al interior de la mayoría de los Estados y el peligro latente de enfrentamientos internacionales.

En México, los graves desequilibrios ambientales se introducen por medio de una forma de desarrollo industrial y urbano contrapuesta a los intereses de grandes sectores sociales. Sin embargo, el Estado, pese a la desigualdad manifiesta, conserva aún su legitimidad a través de un fuerte protagonismo y una democracia *sui generis*.

Resulta importante considerar estas diferencias porque, desde la perspectiva del análisis político, permiten apreciar las condiciones de posibilidad para la integración de acciones sociales capaces de frenar la destrucción ecológica y dar cauce a iniciativas de desarrollo sostenible.

El eje de esta propuesta de análisis es el esclarecimiento de las relaciones entre ecología y política como factor esencial de la seguridad ambiental dentro del sistema formado por México y Centroamérica. Para ello es necesario hacer referencia a los elementos de comprensión que sitúan esta problemática para posteriormente exponer las oportunidades de contar con un consenso favorable al cambio de los esquemas de desarrollo imperantes en la región.

Puede proponerse al concepto de modernidad como espejo crítico en el que se reflejan los desencantos y contradicciones de todos los países de América Latina —en particular de México y Centroamérica— ahora vistos desde la relación entre ecología y política.

Durante largo tiempo, la modernidad ha sido el horizonte inalcanzable al que se han sacrificado enormes esfuerzos. Herederos de las Utopías renacentistas, herederos de la ilustración, México y los países de América Central tienen una historia de desencuentros con el contenido emancipador del pensamiento político occidental. La *Utopía* de Tomas Moro tiene un correlato trágico en la subordinación de los pueblos indígenas, las ideas del

\* Ponencia presentada en el ciclo de conferencias sobre Seguridad Ambiental, Universidad de Laval, Canadá, Septiembre de 1990.

\*\* Profesor del Centro de Relaciones Internacionales  
*Relaciones Internacionales*, vol XIII, núm. 51, mayo-agosto 1991, UNAM.

iluminismo dieron pie a la independencia de las antiguas colonias, pero la autonomía nacional sigue estando en cuestión; finalmente, el gran proyecto de la modernidad política permanece en esbozo y en su lugar se ha impuesto una modernidad económica también incompleta.

Pero este desfase con la modernidad no implica su abandono como orientación práctica, por el contrario conduce a la reflexión sobre los contenidos del proyecto moderno y las razones por las que en estos países se revela como un problema de amplias dimensiones.

Al buscar los signos que marcan esta cuestión, encontramos que ante todo, la modernidad en México y Centroamérica aparece vinculada a la violencia. La conquista funda en la fuerza de la dominación una sociedad dividida y en el saqueo, un principio económico. El siglo XIX enmarca un doloroso proceso de construcción de la identidad nacional pautado por luchas civiles y enfrentamientos con potencias extranjeras. La época contemporánea tiene en las revoluciones su principal tinte político que es síntesis de una historia de injusticias y miseria colectiva.

El tema que domina esta evolución es el de la guerra y su legitimidad moral, en el *bellum justum* que remite a San Agustín. En cada etapa la violencia se justifica de diferentes maneras: la inhumanidad de los indígenas durante las guerras de conquista, la lucha por la libertad durante las de independencia y por último el progreso como argumento sustancial de las revoluciones y de la contrarrevolución.

En el siglo XX la idea de modernidad se convierte en ideología del desarrollo y territorio de fuertes disputas políticas. Las revoluciones, desde la mexicana de 1910 hasta la sandinista y la oposición armada en Guatemala y El Salvador, comparten el carácter de guerras de desarrollo<sup>1</sup> en las que se confrontan distintas concepciones del progreso social.

La huella de las revoluciones en México y América Central es más o menos profunda de acuerdo con el tipo de movimiento social que han generado y con las condiciones históricas en las que se despliegan. En México la revolución triunfante dio base a innovaciones como la reforma agraria, la legislación laboral y la educación popular que propiciaron un desarrollo económico relativo y la integración de un Estado con amplio consenso, pero de rasgos corporativos y autoritarios. En el caso de América Central, las revoluciones han tenido como límite los intereses y la hegemonía de Estados

Unidos, pero aún así continúan siendo, en condiciones de extrema desigualdad y antidemocracia, formas de oposición que asumen un proyecto de corrección de injusticias.

Los conflictos armados en América Central surgen del interés de diversos grupos sociales por influir en el progreso y el crecimiento económico en una situación dominada por la pobreza, la marginación y el evidente contraste con la acumulación de poder y medios de vida en sectores minoritarios. Los efectos de la desigualdad se han acentuado en los últimos años. Si en los cincuenta y los sesenta se podía hablar de expectativas crecientes,<sup>2</sup> en decenios sucesivos la frustración es la constante que aparece vinculada al fracaso económico.

La ausencia de desarrollo ha convertido a la idea de progreso en un mero recurso retórico y ha desplazado a la modernidad política para dejar en su lugar un agudo debate sobre la distribución de los beneficios económicos, el papel de la nación y las alianzas internacionales, que en sí mismo es de gran importancia, pero que al transformarse en conflicto armado se resuelve en posiciones de fuerza y aleja las perspectivas de acuerdo democrático.

Guerrilla, guerra civil, intervencionismo, terrorismo, represión son los nombres del peligroso juego de subversión y contrasubversión que durante largo tiempo fue erróneamente definido por Washington como un aspecto de la Guerra Fría.<sup>3</sup> La presente época de distensión internacional quizá abra el camino a soluciones no violentas a los conflictos de Centroamérica, pero ello no será posible si se continúa calificando a los movimientos de insurgencia como enemigos del progreso y si éstos a su vez, insisten en sacrificar objetivos políticos plausibles en función de abstractas teorías del progreso histórico.

De hecho, las modificaciones políticas que introduce el complejo y difícil cambio de gobierno en Nicaragua no son en sí mismas una garantía de pacificación. El FMLN y la guerrilla guatemalteca continúan al frente de la oposición armada porque la crisis social que fundamenta sus luchas se agudiza en la medida en que los gobiernos se niegan a impulsar cambios sustanciales.

La urgente cuestión social de América Central sigue sin ser resuelta y con ella se recrudecen las guerras contrasubversión y sus graves efectos colaterales en la población y la ecología de estos países. La violencia de la lucha armada no distingue

<sup>2</sup> Lerner, D. "Modernization Revisited", en *Communication and Development Review*, vol. 1, 1977.

<sup>3</sup> Herring, George y Coleman, Kenneth. "Beyond Hegemony: a New Central American Policy", en Coleman Kenneth, *The Central American Crisis: Sources of Conflict and The Failure of U.S. Policy*, Willmington and Delawerw Scholar Resources Inc, 1985.

<sup>1</sup> Elguea Solís, Javier. "Las guerras de desarrollo en América Latina" *Revista Nueva Sociedad*, núm. 105, enero-febrero de 1990. Caracas.

entre combatientes y no combatientes. Las agresiones a la población civil son recurrentes en un enfrentamiento que ha hecho del asesinato y la masacre una estrategia de descrédito. Pero también el medio natural se ve afectado por la destrucción bélica y por el desplazamiento obligado de las poblaciones.

En El Salvador, el ejército ha implantado tácticas de "tierra arrasada" para destruir la protección espontánea que dan los árboles y otro tipo de vegetación a la insurgencia. Los estragos en el ecosistema a causa de la guerra civil en el país más pequeño y densamente poblado del continente americano hacen pensar en Vietnam como una comparación necesaria.<sup>4</sup> El uso de herbicidas y de foliantes como el napalm, el fósforo blanco y el malathion se suma al bombardeo indiscriminado y a la posible utilización de armas bacteriológicas. Los efectos ecológicos de esta táctica no se conocen aún con toda amplitud, pero se puede afirmar que durante los nueve años que ha durado el conflicto, grandes extensiones de tierra han sido gravemente dañadas y el desarraigo de cientos de miles de pobladores ha producido el abandono de importantes medios de subsistencia y la sobrepoblación de zonas ya de por sí sometidas a una fuerte presión ambiental.

Guatemala es un país en el que el terror es una opción política calculada desde el Estado. La inestabilidad de los gobiernos y la aguda cuestión social han llevado a un alto grado de violencia. Tras veintisiete años de guerrilla no derrotada, el territorio guatemalteco se ha convertido en un laboratorio de prácticas contrainsurgentes.<sup>5</sup> El terror abierto o clandestino, selectivo o masivo se ha traducido en el desplazamiento de más de un millón de personas y alrededor de cien mil exiliados que buscan acomodo en los países vecinos.

La situación guatemalteca puede entenderse como un etnocidio con efectos nefastos para la ecología, debido a que las migraciones obligadas por motivos militares rompen la relación de los pueblos indígenas con el medio natural y deja en su lugar la presencia de intereses económicos por completo indiferentes al equilibrio ambiental. Con la nueva colonización se pierden riquezas culturales y naturales de incalculable valor y se empobrece aún más a una población obligada a sobreexplotar los recursos que ofrecen los bosques, hecho que aumenta el ritmo de la deforestación. Los gobiernos

<sup>4</sup> Pérez, Óscar Antonio. "El silencioso dolor de una guerra escandalosa. Efectos de la guerra en el ecosistema salvadoreño", en Nueva Sociedad, enero-febrero de 1987, Caracas.

<sup>5</sup> Figueroa Ibarra, Carlos. "Guatemala el Recurso del Miedo", en Nueva Sociedad, enero-febrero de 1990, Caracas.

civiles, fachada de la hegemonía del ejército, se encuentran limitados para dar solución a estos problemas debido a políticas que privilegian la contrasubversión y que de hecho dejan en manos de los militares grandes zonas del país como el Petén y el Quiché.

Guatemala y El Salvador son los ejemplos presentes de un conflicto de hondas raíces sociales y perturbadores efectos en la vida de la población, y la ecología. Las llamadas "guerras de baja intensidad" han acentuado la crisis económica y política de estos países y ponen seriamente en riesgo sus perspectivas de desarrollo. Por tal motivo, nadie puede sostener que es en razón del progreso que se puede comprometer el futuro de pueblos enteros. De tal modo, ha llegado la hora de plantear los límites de la confrontación armada e ir más allá de la simple lucha por el poder, para dar paso a una nueva racionalidad política.

En otro nivel de complejidad de los problemas ecológico-políticos, México se presenta como un país con grandes desequilibrios ambientales y en medio de una transición democrática que aún no logra afirmarse.<sup>6</sup>

La profunda crisis ecológica de México coincide con la transformación del Estado posrevolucionario que durante decenios se presentó a sí mismo como el garante del desarrollo y el rector de la economía. Los años recientes han llevado a reconsiderar radicalmente este papel y cuestionar la legitimidad de un sistema político prácticamente en manos de una élite burocrática.

El fin de una larga época de desarrollo trajo consigo la emergencia de demandas sociales que habían sido controladas por el aparato estatal y el ascenso de nuevas fuerzas políticas. La integración de un sistema de partidos constituye un cambio respecto a las formas de dominación corporativa y autoritarias en que descansaba el régimen. No obstante pese a las modificaciones aún no puede afirmarse que el reagrupamiento de las tendencias políticas signifique el tránsito hacia la plena democracia.

Las actuales condiciones políticas de México siguen siendo determinadas por la capacidad estatal para formar consensos. Los partidos políticos de izquierda y de derecha son aún débiles en relación con el partido oficial y la sociedad civil no alcanza todavía a tematizar autónomamente las demandas de democracia y racionalidad que podrían transformar las estructuras de dominación.

Sin embargo, aun cuando los índices de abstención electoral son sumamente altos y la cul-

<sup>6</sup> Ballesteros, Carlos. "Políticas ecológicas y procesos de modernización en México" documento inédito.

tura política sigue siendo opacada por la inercia burocrática, aparecen indicios de una mayor democratización; por primera vez en 60 años un opositor gobierna un estado de la república y el propio partido oficial se ve obligado a reformarse. Es aún muy temprano para hacer afirmaciones fundamentadas sobre el futuro de la democracia en México, pero sí es posible señalar que las soluciones a la crisis ecológica dependen en gran medida de la apertura del Estado a la mayor participación de la sociedad.

Además de las condiciones políticas que influyen en el agravamiento de los problemas ambientales se encuentran también las consecuencias del modelo de desarrollo seguido por México y América Central a lo largo de los últimos años. La economía de estos países ha sufrido un profundo deterioro como efecto de la crisis de la deuda y la baja de los precios de las materias primas.

En la subregión centroamericana la ausencia de créditos, la fuga de capitales al extranjero, los gastos militares, la depresión del comercio, la disminución de la inversión extranjera, pública y privada así como el desequilibrio fiscal han conducido a una situación en la que tres de cada cinco centroamericanos viven en condiciones de pobreza y dos de cada cinco en lo que se denomina pobreza absoluta. El desempleo, el subempleo, la mortalidad infantil y la carencia de servicios básicos de salud alcanzan índices alarmantes que no podrán ser revertidos mediante políticas de ajuste, ni estrategias de corte neoliberal.

En México el empobrecimiento masivo es también un dato preocupante. 40 millones de mexicanos se encuentran en el índice de pobreza, y 17 millones en el de pobreza extrema. Asimismo, los años de crisis han aumentado la concentración de la riqueza, lo cual se advierte al observar la caída de los salarios en términos reales y en relación con el PIB. Como en otros países, las soluciones económicas han sido en lo inmediato adversas para la mayoría de la población. Con el cambio estructural y la apertura del mercado externo casi ha desaparecido la industria de bienes de capital, se ha reducido la inversión frente al consumo y el desempleo se ha incrementado significativamente. En la actualidad el crecimiento de la economía está sujeto a las contingencias de la inversión extranjera y del mercado del petróleo. La estrategia de exportación no parece rendir los frutos esperados, los arreglos al problema de la deuda no han tenido la trascendencia deseada y mucho del futuro económico se juega en el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

En este contexto económico y político, la cuestión ambiental toma una dimensión crítica porque en

ella confluyen los efectos de las distorsiones productivas y la ausencia de participación democrática. A la vez, la pérdida de recursos naturales y la polución del medio ambiente ahonda la crisis social de México y Centroamérica.

Aunque es imposible ofrecer una visión comprensiva de los múltiples factores que forman la crisis ambiental de la región, resulta importante plantear algunos de sus principales rasgos.

El problema ecológico fundamental de Centroamérica es la creciente presión demográfica sobre los recursos naturales.<sup>7</sup> El rápido crecimiento de la población, acentuado por los inadecuados patrones de tenencia de la tierra, está en la base de la deforestación acelerada que es el principal dato sobre el desequilibrio ambiental del área. Al extenderse la frontera agrícola e incrementarse la producción de ganado, la explotación forestal y el consumo de leña se afecta sobre todo a los bosques tropicales.

Este proceso es también la causa por la que han desaparecido extensas selvas en el sureste de México y tiene consecuencias directas en la erosión y agotamiento de los suelos, así como una importante influencia en el cambio de los patrones climáticos.

Otro de los problemas importantes que comparten los países centroamericanos y México es el de los agroquímicos, aunque quizá por el tipo de producción agrícola y la extensión del territorio sea más urgente en la región istmica. El cultivo del algodón, del plátano y del café para la exportación, han convertido a centroamérica en una especie de campo experimental para las compañías productoras de plaguicidas,<sup>8</sup> lo cual se puede apreciar con claridad si se considera que estos países reciben el 40% de todas las exportaciones de pesticidas de Estados Unidos, dato que los convierte en la zona con mayor consumo *per capita* de este tipo de productos.

Al considerar estos dos problemas básicos de América Central resulta evidente la pertinencia de recomendaciones políticas tales como la necesidad de una profunda reforma agraria, el apoyo a los pequeños productores agrícolas, el establecimiento de alternativas económicas sobre la base de un desarrollo sostenible y una mayor cooperación regional, en las que muchos autores han insistido, y que deben ser tomadas en cuenta.

En el caso de México la cuestión ecológica se complica por la presencia de una grave

<sup>7</sup> Runnalls, David, et al. *An Environmental Strategy for Central America*, The Institut for Research and public policy, Ottawa, 1989.

<sup>8</sup> PNUMA *Medio Ambiente y Salud en Centroamérica, Panamá y Belize*, julio de 1989.

contaminación industrial y urbana, así como por las muchas veces insensatos proyectos de desarrollo impulsados por el Estado. La errónea política del agua que ha condenado a muerte a las principales cuencas y ríos del país, la absurda concentración industrial, un uso del suelo indiferente por completo a los criterios de equilibrio y conservación, la crisis agrícola, la destrucción casi total de la selva tropical como efecto de la ganadería extensiva y la producción de petróleo son algunos de los resultados de un ineficiente sistema económico basado en el dispendio y la imprevisión.

Las soluciones para una problemática tan vasta implican un cambio de fondo en las políticas públicas que corresponden a cada uno de los diferentes aspectos de la actividad social. La magnitud de la tarea lleva a pensar en los alcances de un proyecto de desarrollo sostenible y en los múltiples obstáculos que habrán de enfrentarse, sobre todo cuando la tendencia dominante es el crecimiento económico sin límites. La perspectiva con que puede contarse de manera inmediata es una mayor destrucción del medio ambiente por la vía del capitalismo salvaje, combinada con la extrema necesidad de la población. Los riesgos que esto implica hace indispensable reflexionar sobre las oportunidades políticas para establecer alternativas.

La integración de respuestas en México está en función de la relevancia política que han adquirido los temas ecológicos. En los últimos años ha variado la actitud de la sociedad y del Estado respecto a las cuestiones ambientales, aunque aún no se puede hablar de una clara conciencia del problema y sí de intentos de manipulación de la opinión pública. De hecho, resulta peculiar que hoy el Estado sea el principal promotor de la lucha ecológica debido a su absoluto compromiso con un modelo de desarrollo contrario a las preocupaciones por el medio ambiente y la calidad de vida.

En términos generales, la política ambiental del Estado puede categorizarse como elitista y superficial porque sólo incorpora débilmente la participación social en la formulación de soluciones y evita afectar los intereses que ponen en peligro a las comunidades y a su entorno natural. No obstante, la institución de un nuevo ministerio encargado de coordinar las acciones ecológicas, la promulgación de leyes sobre la protección del medio ambiente y la instrumentación de programas específicos para frenar la contaminación representan avances de gran importancia.

Por otra parte, no se puede negar que ha habido cambios relevantes en el plano de la política ambiental, sobre todo por el establecimiento de criterios ecológicos en la promoción del desarrollo. Asimismo, el interés de las normas jurídicas ha

pasado de reglamentar la corrección de efectos de la contaminación a advertir sobre las causas que la originan. Del mismo modo, la noción de responsabilidad se ha ampliado al conjunto de la sociedad y se reconoce la necesidad de coordinar las acciones de prevención y restauración del equilibrio ecológico con los grupos interesados. El más reciente programa gubernamental para la protección del medio ambiente<sup>9</sup> puede considerarse entre los más avanzados a nivel internacional, porque parte de la redefinición de los patrones de producción y consumo y de la necesidad de orientar el progreso económico hacia un desarrollo sostenible; también comprende los elementos de ordenamiento ecológico e impacto y riesgo ambiental entre sus definiciones básicas de planeación.

Otro de los aspectos destacados de la política ecológica del Estado mexicano es su actividad en materia de cooperación internacional. No sólo mantiene acuerdos con más de 50 países, sino que también participa en iniciativas tan importantes como el Protocolo de Montreal, el Panel intergubernamental sobre Cambios Climáticos y los Grupos de Expertos sobre Diversidad Biológica. Pero sobre todo, importa señalar que México es quizá el país que ha logrado atraer los mayores recursos del exterior para programas ecológicos, no sólo de instituciones como el Banco Mundial sino también mediante convenios bilaterales. En este sentido sobresalen los grandes créditos de los gobiernos de Japón y Estados Unidos para producir gasolina sin plomo y reforestar la Ciudad de México. Cabe mencionar que este programa de reforestación es el primero que se realiza a través de swaps o intercambio de deuda por inversión, aunque ello no implica ampliar del uso de estos instrumentos financieros hasta la cesión de territorios a países o instituciones extranjeras para su conservación.

Pese a los aciertos y avances de la política ecológica en México, ésta continúa presentando fuertes contradicciones que dejan ver lo limitado de su alcance real. La carencia de recursos y los compromisos con fuertes intereses económicos conducen a apoyar programas de inversión que niegan en la práctica la retórica ambientalista del Estado. La necesidad de crecimiento es un imperativo que rebasa los intentos por incorporar criterios ecológicos en el desarrollo. Además, la pervivencia de la lógica de control y tutelaje en el sistema político inhibe y desvía la participación social que es indispensable para la formación de alternativas de verdadera trascendencia. En suma, la posibilidad

<sup>9</sup> SEDUE, Programa Nacional para la protección del Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, México, 1990.

de que, en ausencia de control democrático, gran parte de las actividades del Estado se agoten en gastos de legitimación es bastante amplia.

Para fortalecer las políticas ecológicas en México es preciso contar con una mayor iniciativa de la sociedad civil. Sin embargo, el panorama de las acciones autónomas relacionadas con los problemas ambientales es poco claro. Existen más de 200 movimientos que se identifican con el ecologismo, pero su influencia en las decisiones estatales es más bien escasa y su capacidad para intentar acciones consistentes es bastante baja. Algunos grupos han desarrollado un trabajo de gran importancia como el Pacto de Grupos Ecologistas (PGE), el Grupo de los 100 formado por destacados artistas e intelectuales y la Coordinadora Nacional contra Laguna Verde que reúne a los movimientos antinucleares, pero también se dan casos de oportunismo y manipulación política. No obstante, se puede afirmar que es de esta nebulosa de grupos y movimientos de donde tiene que surgir una nueva conciencia ecológica y que por ello es necesario sostener su actividad y abrir espacios para la participación libre.

También en América Central se dan avances en la protección del medio ambiente. Al respecto cabe destacar la reciente iniciativa de los gobiernos del área (febrero de 1989) para crear la Comisión Centroamericana sobre el Ambiente y el Desarrollo, además de la formación de varios organismos gubernamentales y no gubernamentales dedicados a la conservación ecológica. Asimismo es de gran relevancia la formación de una Red de Or-

ganizaciones para el Desarrollo Sostenido que integra 64 grupos de la mayoría de los países centroamericanos.

Nunca ha habido tanto interés en América Central por las cuestiones del medio ambiente, lo cual coincide con la disminución de las tensiones internacionales en el área. Por ello es oportuno plantear la necesidad de una estrategia ambiental<sup>10</sup> que posibilite no sólo el mejoramiento de la situación ecológica de estos países, sino también una mayor cooperación intrarregional. La comunicación y las acciones conjuntas para el desarrollo sostenible y la elevación de los niveles de vida pueden constituir un acto político de enorme trascendencia social y de amplio efecto en materia de seguridad ambiental. Sin embargo, nada será posible si no se revierten las condiciones de marginación y antidemocracia que prevalecen en muchos de los países de América Central.

La formación de un consenso favorable al cambio de actitudes respecto al desarrollo y el medio ambiente está en función de la mayor capacidad de las sociedades para decidir sobre su destino; por tanto tiene como premisas la libertad y el derecho a una vida digna. La modernidad que se implica en este proyecto conduce a la revisión histórica del concepto de progreso, no sólo en países como América Central, sino también en los más avanzados económica y políticamente. A ello deben contribuir la cooperación internacional y también el trabajo científico, como los que destacadamente apoya Canadá y en particular Quebec.

<sup>10</sup> Runnalls, David, *op. cit.*