
Desarrollo y medio ambiente; ¿hacia el desarrollo sustentable?

*Arturo González y S.**

To a large extent, the economics of different epochs deal with different sets of facts and problems

JOSEPH A. SCHUMPETER

En un mundo interdependiente, la defensa del medio ambiente no puede descansar en una restricción de las legítimas aspiraciones de mayor bienestar de los países en vías de desarrollo. El derecho al desarrollo de parte de esos países tampoco puede ejercerse en detrimento del medio ambiente, a través del abuso de los recursos naturales en el que incurrieron los países industrializados. Este ensayo reflexionará sobre la relación existente entre el desarrollo y el medio ambiente. En particular, se destacará la noción de “desarrollo con medio ambiente sustentable”: es decir, la necesidad de lograr un desarrollo integral del conjunto de las naciones, basado en la cooperación internacional para el desarrollo y para la preservación del medio ambiente.

El trabajo se divide en tres grandes apartados. En el primero se examinan los conceptos de desarrollo, desarrollo económico y protección del medio ambiente, así como su interrelación. En el segundo se estudia la evolución en la percepción internacional de la relación entre el medio ambiente y el desarrollo, desde la publicación del informe *Metas para la humanidad*, del Club de Roma, en 1968, hasta el establecimiento de la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS), en 1992. El tercer apartado analiza las labores de la CDS, en las reuniones sostenidas entre junio de 1993 y mayo de 1997. Las conclusiones destacan que

* Embajador. Ha sido, entre otros cargos, embajador de México en Kenya y representante permanente ante el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

el medio ambiente con desarrollo sustentable requiere de un nuevo tipo de cooperación internacional, particularmente en el ámbito multilateral.

Consideraciones generales sobre los conceptos

En la evolución de la ciencia económica es posible identificar los antecedentes, la aparición, la aceptación y la amplitud del término desarrollo, el cual tuvo su época de auge a partir de la segunda guerra mundial. Los autores más respetados coinciden en que el desarrollo económico es un fenómeno dinámico que expresa, caracteriza e identifica cuantitativa y cualitativamente el tipo de evolución que experimenta el sistema económico de cualquier país. Su principal elemento es la consideración integral de los sectores de una economía, así como sus interrelaciones físicas y expresiones monetarias, tanto a nivel nacional como internacional.

El avance en la técnica e instrumentos de medición de los valores y agregados económicos fue, sin duda, la clave para una mejor aproximación al concepto de desarrollo, lo que permitió, además, la predicción sobre las políticas más recomendables para asegurar el crecimiento sostenido de la producción de bienes y servicios y, con ello, el bienestar social. Entre los instrumentos metodológicos introducidos desde los años treinta están los distintos sistemas de planeación económica, primero en los países socialistas y luego en las economías de mercado donde se utilizaron como esquemas de pronóstico con la finalidad, aunque no exclusivamente, de atenuar o eliminar los efectos de los ciclos económicos.

Desarrollo y desarrollo económico

El concepto de desarrollo se fue afinando con el transcurso del tiempo. De esta forma, el desarrollo se considera como el proceso sostenido de expansión —que se extiende por una o más generaciones— que experimenta un sistema económico; involucra a la suma total de instituciones de un país, así como sus patrones y modelos de producción, distribución, consumo, sociedad y cultura. Por su parte, el desarrollo económico (muchas veces considerado como crecimiento económico) sería un caso específico del desarrollo global, que implica además transformaciones en los recursos naturales y en los ámbitos demográfico, cultural, científico-tecnológico y ambiental.

Históricamente, el desarrollo en general y el desarrollo económico en particular consistieron en el empleo, a veces muy acelerado, de los recursos humanos y naturales existentes; también, en emprender nuevas combinaciones

con ellos, sin importar si tales recursos aumentaban o no, es decir, si se utilizaban de manera no sustentable o que afectara a las generaciones siguientes. Sin embargo, debido a una diversidad de acontecimientos políticos, económicos, sociales y ambientales de los últimos 30 años, las ideas de la comunidad internacional han evolucionado de tal forma que poco a poco se ha ido revalorizando el tipo de desarrollo que es más recomendable no sólo para países en lo individual sino para toda la humanidad; esto, de acuerdo con las limitaciones que tienen los recursos que ofrece el planeta y los daños ambientales que se le han ocasionado en los últimos dos siglos, especialmente en las últimas cinco o seis décadas.

Si bien las causas y los actores fundamentales y primarios del deterioro actual del planeta se han identificado más o menos con claridad, aún subsiste la discusión académica y en los foros internacionales acerca de la responsabilidad política y moral que han adquirido *ipso facto* los países que lo provocaron, y siguen provocando; aparte de la consideración, de alguna manera ambigua, que se ha hecho sobre la presión que el legítimo desarrollo económico de los países en desarrollo impondrá, durante la siguiente generación, sobre los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente planetario.

Por ello, la discusión se ha centrado en la búsqueda de un nuevo tipo de desarrollo en general y desarrollo económico en particular que tome en cuenta la fragilidad de los ecosistemas del planeta y la limitación de los recursos naturales del mismo, además de la preocupación política por las presiones que impondrán el crecimiento de la población —originada básicamente en los países en proceso de desarrollo—, las migraciones y la pobreza. En esta discusión de evidente corte político es válida y deseable la inserción del componente ambiental en los planes y las políticas nacionales de desarrollo; en cambio, no sería apropiada la tendencia a imponer limitaciones y/o condicionantes políticos a la expansión y acumulación de capital en los países en desarrollo con el pretexto de proteger el medio ambiente. Tampoco sería justificado que los países en desarrollo promovieran la inacción en materia de protección ambiental al llevar a cabo sus legítimos procesos de expansión del bienestar.

Medio ambiente y desarrollo

El tema del medio ambiente ha tenido una evolución constante debido a las diferentes caracterizaciones y la amplitud con la cual se utiliza, dependiendo de la especialidad de que se trate: En términos estrictamente técnicos se entiende como el conjunto de complejos factores de carácter climático, edáfico y biótico que actúa sobre un organismo o una comunidad ecológica y que, finalmente, determina su forma y supervivencia.

En publicaciones más especializadas se asegura que el término medio ambiente, traducción del término inglés *environment*, sugiere diferentes cosas para distintas personas. Así, por ejemplo, para el especialista en climas y el meteorólogo es, en general, sinónimo de atmósfera. En cambio, para el ingeniero ambiental significa el ambiente en un espacio cerrado, como fábrica, oficina u hospital, que debe mantenerse en un estado seguro, sano y cómodo. Para el ecologista, el ambiente es sinónimo del término *hábitat* dentro del cual conviven plantas y animales.¹

A nivel más general, el término medio ambiente comprende toda la gama de influencias externas, naturales y provocadas por el hombre, que influyen y hasta pueden poner en peligro la vida de un individuo, una comunidad y aun los ecosistemas que mantienen la vida en el planeta y que son esenciales para la salud y la supervivencia. Desde este punto de vista, el concepto es muy complejo y su análisis desagregado puede ser difícil de aislar o conducir a errores de apreciación, ya que también supone que, prácticamente, cualquier tema económico y social tiene una relación directa o indirecta con el medio ambiente; lo anterior significa que el enfoque unificado de esos universos del conocimiento deberá analizarse desde un punto de vista multidisciplinario para evitar que se obtengan conclusiones parciales o equivocadas, cuando no superficiales y estereotipadas. Por ello, la vinculación del medio ambiente con el desarrollo no puede realizarse con ligereza pues se corre el riesgo de simplificar ambos conceptos o sacrificar contenido en cada uno de ellos. En opinión del autor, ése ha sido el caso del concepto sincrético e híbrido de desarrollo sustentable, en el cual gramaticalmente se califica al desarrollo con el término de sustentable, aunque lo que se ha querido decir sea otra cosa, como se verá más adelante.

Si bien los problemas del medio ambiente comenzaron a tratarse como asuntos estrictamente técnicos, pronto se vincularon con los asuntos políticos, luego con los temas económicos y sociales y, más recientemente, se han visualizado a través del cristal ético o moral. Véanse, por ejemplo, varios de los principios de la Agenda 21 aprobada en la Cumbre de Río de Janeiro.²

Las preocupaciones mundiales acerca de la vinculación entre el desarrollo y el medio ambiente son relativamente nuevas; no obstante, existen ciertamente diversos antecedentes que tuvieron alguna influencia sobre los acontecimientos ulteriores que llevaron a la comunidad internacional a interesarse primero en los temas ambientales, luego en las interrelaciones que

¹ Véase *The Environment Encyclopedia and Directory*, Londres, Europa Publications, 1994.

² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992.

éstos tienen con el desarrollo en general y con el desarrollo económico en particular, así como sobre la capacidad del planeta para sustentar la vida en el futuro. Puede decirse que esas preocupaciones tienen su origen en el surgimiento gradual de los graves problemas ambientales identificados poco a poco en el periodo de posguerra, a diferencia del enfoque, por cierto optimista, de los 50 años previos, durante los cuales se consideraba que el avance tecnológico era la panacea para los problemas del desarrollo de las sociedades.

Históricamente, es posible demostrar que la expansión de los sistemas productivos, independientemente de la época y el modo de producción, ha afectado los recursos naturales y ha causado daños al medio ambiente del planeta. Éste ha sido el elevado precio que la humanidad ha pagado por avanzar en la civilización.

En el pasado, las concentraciones humanas tuvieron dimensiones relativamente menores por lo que los daños y afectaciones sobre los recursos naturales y el medio ambiente fueron también limitados y, a veces, sólo tuvieron una expresión local o regional. Sin embargo, nadie discute que los pasados 200 años de expansión acelerada del desarrollo económico de Occidente provocó graves aunque graduales daños ambientales, proceso que se aceleró en las últimas cinco o seis décadas. Empero, ese deterioro, aparte de que cada vez fue más agudo y hasta peligroso, alcanza hoy en día niveles planetarios o con carácter global, como ahora se tipifica, puesto que afecta a todas las naciones y sociedades del mundo.

Junto con los problemas de contaminación, de generación de todo tipo de desechos y el deterioro sobre los recursos naturales, renovables y no renovables, así como los efectos negativos sobre los elementos básicos de la vida como la tierra, el aire y el agua, coexisten fenómenos originados en otras causas muy complejas, principalmente la explosión demográfica, las migraciones y la pobreza, los cuales seguramente producirán daños adicionales al actual deterioro del planeta. Su carácter es limitado a ciertas regiones del mundo —principalmente los países en desarrollo de África, América Latina y Asia—; no obstante, en vista de que los daños sobre los ecosistemas podrían afectar a otras zonas y que los movimientos de población se efectúan básicamente del sur hacia el norte, también se les ha calificado como problemas globales.

Cada vez con mayor frecuencia, los países en desarrollo ejercerán también presiones sobre el medio ambiente, aunque las causas sean distintas pues los problemas de deterioro del medio ambiente se originaron en el uso insustentable de recursos por parte de los países más industrializados. Sin embargo, el tema demográfico y los movimientos de población no son sólo asunto ambiental, también se trata de algo eminentemente político y, a veces, moral, ya que los emigrantes africanos, asiáticos y latinoamericanos ejercerán

presiones en los ámbitos económico, social y cultural de los países receptores, en especial los desarrollados.

De acuerdo con lo anterior, no es posible desvincular el desarrollo en general y el desarrollo económico en particular de los daños ambientales que han experimentado las distintas regiones del mundo donde se ha llevado a cabo esta expansión de la civilización. En este sentido, los mejores momentos de dicha evolución económica y social, como fue el caso de la revolución industrial, siempre estuvieron acompañados de tasas de desarrollo que se mantuvieron durante periodos relativamente largos, es decir que se trató de un desarrollo sostenido y autogenerador de mayor desarrollo que logró otorgar el impulso necesario para elevar constantemente el bienestar de Europa, cuna de viejos y nuevos imperios, metrópolis, escenario de las últimas dos guerras mundiales y de un desarrollo tecnológico envidiable en la última posguerra.

El “desarrollo sustentable”

En Europa —cuna de los movimientos “verdes”— y en el resto de los países industrializados (una vez que alcanzaron esas etapas de desarrollo y bienestar tras las cuales dejaron una serie de daños ambientales en ese continente y en otras áreas de sus antiguas colonias) se puede constatar una acelerada demanda por el bienestar ambiental. En esos países, la sociedad en su conjunto, los gobiernos, los partidos políticos, las aguerridas organizaciones no gubernamentales (ONG), las autoridades locales, las comunidades de base, entre otros, reclaman un medio ambiente sano, no sólo en su región sino en el resto del mundo, pues han aprendido que la contaminación y los daños ecológicos del Amazonas o de los bosques tropicales afectarán asimismo la oferta ambiental local que su bienestar reclama.

Lo anterior explica que en la actualidad se pida a “todos” los países que pongan en práctica planes y lleven a cabo políticas que conduzcan al *desarrollo sustentable*, distinto del que esos países practicaron en todo su periodo de expansión, industrialización y acumulación de capital, es decir, que tomen en cuenta la fragilidad y la vulnerabilidad del planeta y sus ecosistemas, aun si para ello es necesario revisar y hasta limitar las aspiraciones de bienestar de los países en desarrollo; en suma, se busca que todos los países del mundo reconsideren sus objetivos y metas de desarrollo en general, y de desarrollo económico en particular, para lograr la sustentabilidad del medio ambiente del planeta. No se propone un desarrollo sostenido como el que experimentaron los europeos, sino un desarrollo ponderado por las variables ambientales globales, regionales y nacionales.

Es evidente que sería inadecuado que los países en desarrollo promovieran el mismo tipo de crecimiento insustentable histórico de las naciones actualmente industrializadas, sobre todo si persiste la transferencia de tecnologías obsoletas y de baja productividad. Un prerequisite para el desarrollo con medio ambiente sustentable sería el acceso de los países menos desarrollados a tecnologías limpias y de vanguardia que contribuyan a la armonización de la relación entre desarrollo y medio ambiente a nivel mundial.

A manera de conclusión primaria se infiere que es necesario establecer los puentes teóricos y prácticos entre el desarrollo y el medio ambiente para deslindar apropiadamente las dimensiones y la dinámica de cada fenómeno a fin de arribar a las conclusiones válidas y adecuadas de esa estrecha relación. Una primera condición es que se llegue a un consenso entre las dos especialidades con respecto al significado, amplitud y limitaciones del binomio acuñado desde hace algunos años de *desarrollo sustentable*,³ ya que el uso y, a veces el abuso, de los términos puede conducir a la argumentación equivocada y, sobre todo, a recomendaciones de política inapropiadas.

Desarrollo con medio ambiente sustentable y desarrollo sustentable

En mi opinión, el binomio desarrollo-medio ambiente es una relación mal definida, lo cual parece haberse originado en la calificación del desarrollo como sustentable o durable que formuló la Comisión Brundtland hace alrededor de una década. En realidad, lo que se logró definir no fue el *desarrollo sustentable* sino el desarrollo con medio ambiente sustentable. Veamos el porqué.

A diferencia de la manera en la cual se practicó el análisis económico en las cinco décadas pasadas, en la actualidad se tiene que revalorizar el papel de las variables demográfica, científico-tecnológica, de recursos naturales y ambiental, debido a la influencia creciente que han venido cobrando en el diseño y la definición de las políticas de desarrollo. A su vez, el concepto de desarrollo ha evolucionado durante ese mismo periodo, en su conceptualización, alcance y dinámica social. Esta transformación de fondo se podría caracterizar como sigue:

1. A las de por sí complejas ecuaciones del desarrollo se ha agregado, definitivamente, una nueva variable: el medio ambiente.

³ En los últimos años el término sustentable, o para otros sostenible, se ha venido aplicando al desarrollo, aunque también a otros fenómenos económicos y sociales. Así, se habla de agricultura sustentable, turismo sustentable, pesca sustentable y hasta de familia sustentable.

2. De la misma forma se le ha adicionado el calificativo de *sustentable*, el cual ha cobrado carta de naturalización en el lenguaje especializado y hasta en el no especializado.
3. En este sentido, el término sustentable es un concepto dinámico que exige considerar al desarrollo dentro de una perspectiva intergeneracional que implica extender los derechos y las necesidades de justicia social a las futuras generaciones.
4. El desarrollo sustentable es, sin embargo, un concepto todavía no bien definido, tampoco plenamente aceptado por todos, ya que implícitamente considera al desarrollo de manera injusta, discriminatoria y desigual.
5. Además, se trata de un concepto integral, lo que significa que abarca a todo el planeta, pues no puede haber sustentabilidades parciales, es decir, regionales o nacionales, lo que conduce a evaluar la contaminación global sobre una honesta base de responsabilidades y obligaciones ambientales internacionales.

Pretender hoy en día que los países en proceso de desarrollo y con acumulación de capital, a veces muy acelerada, restrinjan sus aspiraciones de bienestar para evitar mayores deterioros al medio ambiente plantea ciertamente problemas políticos, éticos y morales, aparte de las consideraciones financieras acerca de la cooperación internacional documentadas en los foros mundiales. En última instancia, los países en desarrollo no son quienes generan la mayor parte de la contaminación del planeta, aunque es necesario reconocer que, en su proceso de crecimiento, influirán cada vez más en las variables ambientales, cuyos efectos se dejarán sentir a nivel global y regional.

Por otra parte, se trata, de un concepto híbrido que plantea un enfoque particular del desarrollo en el cual los objetivos principales siguen siendo el crecimiento económico y social junto con la preservación del medio ambiente. Adicionalmente, como muchos de los temas destacados del medio ambiente son de carácter global, la sustentabilidad o durabilidad del desarrollo de cada país se encuentra vinculada al desarrollo y el grado de deterioro del medio ambiente de los demás. De ahí que la pretensión de aplicar reglas del desarrollo con medio ambiente sustentable sólo a una región o a un grupo de países, particularmente a los países en desarrollo, sea políticamente incorrecto, económicamente parcial y moralmente equivocado.

De hecho, si, como se afirma, el desarrollo con medio ambiente sustentable es un concepto global que involucra a todo el planeta, la sustentabilidad

ambiental de unos dependerá de la responsabilidad de los otros; además de que el fenómeno no es aislable, ya que nadie puede interponer barreras al deterioro ambiental provocado por los demás en tanto no exista un esquema de derechos y responsabilidades ambientales internacionales, el cual todavía está lejano.

En otras palabras, el *desarrollo sustentable* es y será una aspiración o meta a largo plazo, a la cual desean llegar todas las naciones del mundo. En su evolución estará sujeto a diversas etapas: unos países gozan ya de un medio ambiente sano, otros aún se debaten en la pobreza extrema y no están en capacidad de resolver los más elementales problemas medioambientales, en tanto que algunos de desarrollo intermedio comienzan a contar con una oferta de bienestar ambiental que se ampliará a medida que avancen en su expansión. En última instancia, el desarrollo económico se considera como una precondition del *desarrollo sustentable*.

Finalmente, el desarrollo con medio ambiente sustentable no será una realidad mientras no tome en cuenta las carencias y limitaciones de los países menos desarrollados, lo que implica adoptar una nueva visión de las variables del desarrollo, es decir, los recursos naturales, la población, la tecnología y el medio ambiente, así como esquemas negociados de transferencia de tecnologías limpias de vanguardia, al igual que una corriente de recursos constante y duradera, como lo acordaron los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Río de Janeiro en 1992.

La comunidad internacional frente al desarrollo y el medio ambiente

La responsabilidad mayor del deterioro que se ha ocasionado al planeta y a los ecosistemas recae principalmente en los países desarrollados. Desde la Cumbre de Río se ha reconocido el principio: quien contamina, paga. Este principio se basa, entre otros factores, en el hecho de que los países desarrollados —que contribuyen con 85% del producto mundial y cuentan con 23% de la población total— consumen la mayor parte de los combustibles derivados de minerales fósiles, que arrojan como resultado un deterioro ambiental significativo. “Es sorprendente el hecho de que cada niño en Estados Unidos consume la energía de 3 japoneses, 6 mexicanos, 12 chinos, 33 indios, 147 bangladeshis, 281 tanzanianos o 422 etíopes”.⁴

Desde el punto de vista de política internacional, estas circunstancias tienen que conducir a la revaloración de la interdependencia que existe entre las

⁴ Elizabeth Dowdeswell, *Speaking Notes at the International Conference on Population and Development*, El Cairo, 6 de septiembre de 1994, p. 2, (mimeo).

naciones ricas y pobres. Además de confirmar las contradicciones que subsisten entre el norte y el sur, no con el objetivo de recrear confrontaciones estériles, sino como factores objetivos a considerar en cualquier discusión o negociación acerca de la cooperación económica internacional en relación con los problemas del desarrollo y el medio ambiente.

No parecería justo que, con el pretexto ambiental, se trasladen o reemplacen en la negociación internacional los temas del desarrollo económico y social por los temas ambientales, sobre todo si ello se hace en detrimento de las aspiraciones legítimas al bienestar de los países en desarrollo. Como ejemplo está el cambio climático que es un fenómeno global, pero que tiene sus diferentes manifestaciones regionales y hasta nacionales. Los países en desarrollo, particularmente los más poblados del orbe, tienen claros objetivos en materia de industrialización y desarrollo en general, lo cual los convertirá en los próximos 25 a 50 años en grandes generadores de los gases que provocan el efecto invernadero. Las proyecciones de automóviles en circulación para la primera década del próximo siglo son impresionantes. La mayor cantidad de emisiones de tales gases, sin embargo, se origina hoy en día en los países del norte. Esto, junto con los millones de autos en los países del sur y la planta vehicular existente en los países desarrollados puede impedir que se establezcan o reduzcan las emisiones y que, por el contrario, continúen provocando las modificaciones al clima del planeta.

En este sentido, además de la contaminación atmosférica, existen innumerables fuentes de deterioro ambiental, tanto físicas como sociales, que apuntan hacia una crisis ambiental de dimensiones globales si la comunidad internacional no estructura oportunamente las medidas apropiadas. Para continuar avanzando en el desarrollo económico y social y, en forma simultánea, lograr un medio ambiente verdaderamente sustentable, es indispensable adoptar un enfoque adecuado inserto en la cooperación internacional.

La ciencia y la tecnología, que han sido sustentos básicos del desarrollo en el pasado, deben continuar jugando un papel preponderante con el fin de lograr esos objetivos; para ello, se hace indispensable abordar los temas del desarrollo y el medio ambiente de una manera unificada y coordinada a largo plazo, preservando al mismo tiempo el equilibrio entre los enfoques económico, social y ambiental.

A pesar de lo injusto, limitante y discriminatorio que el binomio puede llegar a ser, es válido, ya que marca el único camino que la comunidad internacional tiene para salvar al planeta de una mayor destrucción y asegurar así el futuro a las siguientes generaciones. No obstante los esfuerzos que se han emprendido desde Estocolmo, pasando por Río de Janeiro y las nuevas convenciones que han entrado en vigor, las soluciones que se han ofrecido hasta ahora

requieren de una mayor cooperación internacional que se base en juicios históricos, económicos, ambientales y éticos, que vayan más allá de las contradicciones entre el norte y el sur.

Según parece, cinco años después de Río de Janeiro y 25 después de Estocolmo, la comunidad internacional no ha logrado un consenso acerca de la necesidad que se tiene de cooperar de manera diferente con el objeto de resolver los problemas del desarrollo y del medio ambiente. Ciertamente, no es moral trasladar los problemas a las naciones en desarrollo, cuando muchos de los daños ambientales actuales se han originado en la explotación externa de sus recursos, causa, por otra parte, de muchos de los problemas del subdesarrollo. La civilización en los países en desarrollo no se puede detener. Para evitar un mayor deterioro al planeta y daños al medio ambiente se debe identificar e instrumentar esa nueva forma de cooperación internacional antes señalada. Ésa será la mejor contribución de la comunidad internacional a la conceptualización y práctica del desarrollo con medio ambiente sustentable.

Antecedentes de la negociación ambiental internacional: del Club de Roma a la Comisión para el Desarrollo Sustentable

Aunque la atención de la comunidad internacional hacia los problemas medioambientales y su vinculación con el desarrollo se inició, prácticamente, con la reunión de Estocolmo (1972), sólo a fines de la década de los años ochenta, con la publicación de *Nuestro futuro común* (1987), se institucionalizaría el binomio desarrollo-medio ambiente.

Es interesante reseñar, aunque sea brevemente, cómo ha ido evolucionando la percepción que la comunidad internacional y los expertos han tenido sobre estos importantes temas del desarrollo y el medio ambiente en los pasados 25 años.

En *Metas para la humanidad*, del Club de Roma (1968), dirigido por el empresario italiano Aurelio Pecei y el científico escocés Alexander King, se reunió a un buen número de economistas y expertos con la finalidad de buscar la comprensión global y las soluciones a los problemas del mundo y a las interrelaciones dinámicas entre la producción industrial, la población, el deterioro ambiental y el aprovechamiento de los recursos. Aunque el esfuerzo emprendido por Pecei no fue orientado a hacer una evaluación temática, sí se presentaron las opiniones de expertos de varios países en torno a las preocupaciones de la humanidad. No todos enfocaron los temas de la misma forma, tampoco fue posible obtener algún tipo de consenso. Sin embargo, gracias a la problemática expresada por los contribuyentes de países específicos se conoce

la percepción que se tenía en esos años sobre el desarrollo y su vinculación con el medio ambiente. Por ejemplo, los escandinavos, luego de describir el excelente estado del bienestar alcanzado,⁵ referían que la conservación de los recursos y el medio ambiente era un tema de preocupación, con respecto al cual se preguntaban si el crecimiento económico era factible y deseable. Finalmente, aseguraban que la gente tiende a desestimar los temas de largo plazo, que se relacionan con los problemas económicos, en tanto se concentra en restaurar o aumentar el bienestar, sin tomar ninguna acción para “limitar el crecimiento hasta que éste se haya alcanzado”.

Al revisar las metas propuestas por Japón, resulta claro que el desarrollo económico constituía una de las preocupaciones de este gigante económico por dotar a su población de bienes materiales, lugares espaciosos para la vivienda, tiempo de ocio y la propiedad de los últimos modelos de vehículos y aparatos; no obstante, el Japón de esos años fijaba como una de sus metas la conservación de la naturaleza y la preservación de la herencia cultural a fin de asegurar una “vida decente” que requiere agua y aire limpios, paisajes naturales y cultura tradicional.

Por su parte, en China, las metas básicas se ubicaban en el desarrollo a través de la modernización y el crecimiento económico. China no hizo ninguna referencia ni al medio ambiente ni a la utilización de los recursos naturales.

En general, América Latina subrayaba las disparidades en el desarrollo y la iniquidad distributiva en el ingreso: alrededor de 1% de la población controlaba 30% de la riqueza, 30% de la población poseía 50% de la riqueza y 69% de la población tenía sólo 20%. El desarrollo socioeconómico urbano se encontraba vinculado con la modernización y la industrialización; las metas de la mayoría de los países de la región consistían en integrar al desarrollo a las clases sociales marginadas, desarrollar la mejor utilización de los recursos naturales y humanos, aumentar su productividad agrícola, diversificar sus industrias, mejorar los sistemas de educación y ampliar la base nacional del ahorro. En ninguno de los planteamientos regionales o individuales de los países de América Latina se hacía referencia a la conservación del medio ambiente. Claramente, sus metas eran (como ahora) el desarrollo económico y social, como imperativo de justicia.

⁵ “Los escandinavos se sienten seguros. Han alcanzado un bien desarrollado sistema de bienestar y un alto producto interno bruto por habitante, más equitativamente distribuido que en la mayoría de las sociedades de mercado. Inclusive pronto podrían alcanzar un punto de saturación en las áreas de bienes y servicios”. *Goals for Mankind. A Report to the Club of Rome on the New Horizons of Global Community*, Nueva York, New American Library, 1974, p. 34.

Después de Estocolmo: la ONU

En las metas globales que propuso la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aparece con mayor claridad el tema del medio ambiente. En ese entonces, dicha entidad mencionaba, por ejemplo, que “hasta la Conferencia de Estocolmo, el medio ambiente, la ecología y la contaminación se consideraban por la mayoría como una curiosidad de Occidente”,⁶ lo que refleja el estado que guardaba el avance en el tratamiento y conocimiento de las soluciones que se requerían para resolver la degradación del medio ambiente.

Desde el punto de vista de las metas recomendables por la ONU y tomando en cuenta la reciente creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), de 1972, no se propuso prácticamente ninguna meta concreta, salvo la esperanza de que ese nuevo organismo intergubernamental las definiera en el futuro próximo, luego del establecimiento del sistema de vigilancia ambiental, lo que podría dar lugar a la negociación de tratados obligatorios. Sin embargo, a pesar de la insistencia de los planteamientos sobre la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social de los países en desarrollo, en la parte II del informe del Club de Roma se mencionaba que las “nuevas metas deseables para la humanidad son de naturaleza global, aunque requieren de decisiones locales. El íntimo vínculo entre lo global y lo local es la nueva realidad que enfrenta la humanidad”.⁷ De esta manera se introdujo la idea de la globalidad para los problemas de la comunidad internacional, aunque los autores del informe pensaban en un tipo de globalidad, a la manera en que lo hicieran los países escandinavos. En un análisis muy objetivo de las metas que contiene ese informe, como problema realmente global sólo destaca la necesidad del desarrollo, planteada por los países desarrollados lo mismo que por aquéllos en proceso de desarrollo.

El informe concluye afirmando que las metas globales son metas para todos; pero, si se lee detenidamente, se comprueba que esa globalidad sólo se aplicaba al caso del medio ambiente. Dice el Club de Roma: “Lo global es una dimensión de todo lo que hacemos. Podemos ignorar esta dimensión pero no podemos escapar de ella. Si continuamos ignorándola, generaremos colectivamente condiciones que deprimirán la calidad y aun las pocas oportunidades de vida de nuestro planeta”.⁸ No se hace explícito que el desarrollo también sea un problema global.

⁶ *Ibid.*, p. 160.

⁷ *Ibid.*, p. 191.

⁸ *Ibid.*.

La Comisión Brandt

En 1980 se publicó el informe de la Comisión Brandt, titulado *Norte-Sur. Un Programa de supervivencia*. En el capítulo 6, acerca de la protección del medio ambiente, se afirmaba que “hoy en día es imposible sostener que la protección del medio ambiente es un obstáculo al desarrollo, ya que, por el contrario, constituye un aspecto esencial de éste”.⁹ Se subrayaba entonces que:

Es indudable que el crecimiento ha estado asociado al agotamiento creciente de recursos no renovables y al deterioro del medio ambiente. Sin embargo, se puede sostener que propiamente no ha sido el crecimiento, sino formas de vida particulares y determinadas industrias, las que han causado efectos tan negativos en el medio ambiente y en los recursos y que éstas pueden ser controladas por medio de una intervención selectiva.¹⁰ De esta forma, la comisión anticipa el concepto de los patrones de producción y consumo como una forma viciosa de deterioro del medio ambiente, no tanto como producto del desarrollo en general.

Las recomendaciones de este informe fueron menos vagas que las del Club de Roma, ya que se sugirió, por ejemplo, que “la presión sobre el medio ambiente mundial se origina básicamente en el crecimiento de las economías industrializadas, pero también en el aumento de la población mundial. Y esa presión amenaza la supervivencia y las oportunidades de desarrollo de las generaciones futuras”,¹¹ con lo cual se confirmó la idea aprobada en Estocolmo, posteriormente desarrollada por el *Informe Brundtland* del desarrollo con medio ambiente sustentable. Igualmente se introdujo, a nivel internacional, la conveniencia, más bien la necesidad, de adoptar, a nivel nacional, la política de emprender evaluaciones del impacto ambiental de todas aquellas actividades de desarrollo que pudieran tener efectos nocivos sobre el medio ambiente. Éste es un tema central en los proyectos de desarrollo que implica contar con una legislación ambiental apropiada y, sobre todo, con su estricto cumplimiento, la asimilación de tecnologías no contaminantes, la prevención o atenuación de los daños ambientales, el compromiso de los inversionistas públicos y privados en evitar el deterioro ambiental y, finalmente, la participación de la sociedad.

⁹ *Norte Sur. Un programa para la supervivencia. Informe de la Comisión Independiente sobre problemas internacionales del desarrollo*, Bogotá, Pluma, p. 172.

¹⁰ *Ibid.*, p. 53.

¹¹ *Ibid.*, p. 175.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano

En 1972, la ONU convocó a la Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo, la cual estuvo fuertemente influida por la contaminación regional y la lluvia ácida en Europa del Norte. Durante este evento, los representantes de todos los países elaboraron una serie de principios, en la cual se introdujo, a nivel internacional, la vinculación entre el desarrollo económico y el medio ambiente humano (*human environment*). En el informe final de la conferencia se aprobó la idea de que “la protección y el mejoramiento del medio ambiente humano es un tema destacado que afecta el bienestar y el desarrollo económico de las personas en todo el mundo”,¹² con lo que se estableció una relación apropiada entre desarrollo económico y medio ambiente. Si se revisa la declaración, los principios y el plan de acción, no se encuentra una referencia al término de *desarrollo sustentable*, sólo la compleja vinculación que existe entre desarrollo económico y medio ambiente, así como las diferencias que se presentan entre los países del norte y los del sur en este capítulo.

Debido a la activa participación de los países en desarrollo y los países del entonces bloque socialista, se negoció igualmente el acuerdo de que los países desarrollados deberían hacer esfuerzos para reducir la brecha entre ellos y los países en desarrollo; al mismo tiempo, se pidió a los países desarrollados que dirigieran sus esfuerzos en favor del desarrollo, tomando en cuenta sus prioridades nacionales, pero salvaguardando y mejorando el medio ambiente. Por otra parte, quedó claro que, en el caso de los países desarrollados, los problemas del medio ambiente se relacionan generalmente con la industrialización y el desarrollo tecnológico.

La necesidad de preservar el medio ambiente humano para la actual y las futuras generaciones quedó puesta de manifiesto, al igual que los objetivos imperativos de la paz y el desarrollo económico y social a nivel global; de este modo, se anticipó el concepto de desarrollo con medio ambiente sustentable.

Es interesante referir también las conclusiones en torno a la población, de la cual se afirmó que “de todas las cosas en el mundo, la población es la más preciada. Es la población la que impulsa el desarrollo social, la que crea la riqueza, desarrolla la ciencia y, a través de su arduo trabajo, transforma continuamente el medio ambiente humano”.¹³ Asimismo, se acordó la necesidad

¹² Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junio de 1972, p. 4.

¹³ *Ibid.*, p. 5.

de la cooperación internacional a fin de obtener los recursos para apoyar a los países en desarrollo a que lleven a cabo sus responsabilidades en materia de medio ambiente.

La Comisión Brundtland

La Comisión Brundtland publicó el informe *Nuestro Futuro Común*, en cuya introducción su presidenta, Gro Harlem Brundtland, anunciaba que el “programa global para el cambio”, como lo había solicitado la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU), buscaba “proponer unas estrategias medioambientales a largo plazo para alcanzar un *desarrollo sostenido* para el año 2000 y allende esta fecha”;¹⁴ de esta manera, las percepciones y los desafíos a largo plazo entre desarrollo y medio ambiente quedaron más claramente identificados. Sin embargo, es importante subrayar que el informe también resaltaba que ni la protección al medio ambiente ni el desarrollo económico pueden ser sustentables si no se presta la debida atención a ambos.

Desde el inicio del informe, se destaca que “el desarrollo duradero (como se tradujo del inglés el concepto de *sustainable development*) es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas”.¹⁵ Esta conceptualización se basa en que, para la Comisión Brundtland, el término de desarrollo tiende a simplificar los ecosistemas y reducir su diversidad de especies. Por ello, el informe concluye que el desarrollo duradero requiere de la conservación de las especies vegetales y animales. En realidad, el documento afirma que el desarrollo duradero demanda la reducción al mínimo de los efectos adversos sobre la calidad del aire, del agua y demás elementos naturales, de manera que se mantenga la integridad del conjunto del ecosistema.

Nuestro Futuro Común introduce otra definición, popularizada por otros organismos y especialistas, que afirma que “el desarrollo duradero es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.¹⁶ En última instancia, si las consideraciones teóricas y, sobre todo políticas, sobre desarrollo sustentable se limitan a repetir esta definición, no se podrá avanzar realmente en la comprensión de la relación entre desarrollo y medio ambiente.

¹⁴ *Nuestro Futuro Común*, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987, p.1.

¹⁵ *Ibid.*, capítulo 1, párrafo 16.

¹⁶ *Ibid.*, capítulo 2, párrafo 1.

Desde otro punto de vista, la Comisión Brundtland parece no prestar debida atención al deterioro del medio ambiente provocado por el desarrollo en general y el desarrollo económico en particular, debido a las acciones mayoritarias de los países desarrollados. De cualquier forma, en el capítulo dedicado a examinar los efectos del “crecimiento” sobre el medio ambiente, se detallan algunos de ellos, como la generación de gases de efecto invernadero, el agotamiento de la capa de ozono, otros contaminantes, los métodos para deshacerse de los desechos tóxicos, la desertificación, la pérdida de bosques y otras reservas naturales, entre otros.

En alguna medida, el deterioro ambiental del planeta queda como responsabilidad del desarrollo de todos, es decir, como un asunto de carácter global, y no como responsabilidad mayoritaria de un grupo de países. También se mencionan otras fuentes de contaminación debidas a “formas más tradicionales de producción” como el desmonte de tierras para cultivo, fenómeno que se reproduce fundamentalmente en los países en desarrollo.

De la lectura detenida del informe de la Comisión Brundtland quedan claros los siguientes elementos:

1. Que existe una relación de causa-efecto entre desarrollo y medio ambiente.
2. Que el daño que se ha provocado al planeta es una responsabilidad de todos.
3. Que el tema del deterioro ambiental, por lo tanto, es un problema global, al no definirse un esquema de responsabilidades ambientales diferenciales por grados de desarrollo de los países.
4. Tampoco se explora la interconexión que existe entre las causas del deterioro ambiental, como la emisión de gases de efecto invernadero, por ejemplo, con otros temas como el cambio climático o la desertificación que, si bien tienen efectos globales, tienen también causas identificadas en el desarrollo de “Occidente” y sus patrones insustentables de producción y consumo.

De acuerdo con lo anterior, la caracterización del binomio desarrollo duradero o sustentable queda incompleta y definida en forma inadecuada. En realidad, como se mencionó con anterioridad, esta comisión identifica el desarrollo con medio ambiente sustentable, que no es lo mismo que el *desarrollo sustentable*,

debido básicamente a la preeminencia, en el informe final de ese organismo, del factor ambiental sobre el económico, lo que continúa hasta nuestros días.

Tal vez una de las contribuciones más importantes de la Comisión Brundtland sea la recomendación de integrar el medio ambiente a las políticas y estrategias de desarrollo en todos los países, así como el llamado que se hace a no detener el crecimiento económico sino “a inaugurar una nueva era de crecimiento en la que los países desarrollados desempeñen un papel importante y recojan grandes beneficios”.¹⁷ Luego de repasar los elementos básicos del desarrollo duradero, dicha comisión recomendaba lo siguiente para hacer frente a la “crisis del desarrollo y del medio ambiente”:

1. Un sistema político democrático, que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones.
2. Un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimientos técnicos sobre una base autónoma y constante.
3. Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado.
4. Un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente.
5. Un sistema tecnológico capaz de desarrollar constantemente nuevas soluciones.
6. Un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas.
7. Un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma.

Si bien en el colofón a este capítulo se reconoce que estos requisitos son estrictos y que confiar en que todos puedan llegar a cumplirse plenamente sería poco realista, lo importante —se dice— es la sinceridad en la prosecución de tales objetivos y la eficacia con que se corrijan sus desviaciones.

Al tratar de caracterizar al desarrollo duradero con medio ambiente sustentable, más que sugerencias de tipo económico y ambiental, la Comisión

¹⁷ *Ibid.*, capítulo 1, párrafo 49. El subrayado es del autor.

Brundtland agregó una serie de condicionamientos de orden político, que los países deben seguir. Estos condicionamientos han pasado a ser, desde entonces, una guía para los países desarrollados en sus negociaciones en los foros internacionales, que generalmente oscurecen las recomendaciones en términos de desarrollo económico.

El desarrollo con medio ambiente sustentable, como lo han empezado a cuantificar algunos economistas, depende altamente de la etapa de desarrollo por la cual atraviesa un sistema en particular. De hecho, no es posible aspirar a que economías de subsistencia o con muy bajos niveles de ingreso por habitante puedan generar una oferta de bienestar ambiental como aquella que han logrado los países con ingresos intermedios o altos donde, junto con esa oferta, existe una demanda por ese bienestar basada en el desarrollo educativo y cultural de la sociedad. Se trata, sin embargo, de un proceso a mediano y largo plazos que es, en general, la forma en la cual se dimensiona el desarrollo.

En última instancia, el desarrollo en general y el desarrollo económico en particular no generan, de manera automática, la sustentabilidad del medio ambiente. También resulta irrefutable que el desarrollo económico es indispensable para el avance en el desarrollo social y tecnológico. Por ello, la tarea más importante continuará siendo el aumento de los efectos benéficos del desarrollo económico, al mismo tiempo que se reducen o mitigan sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Por reducción al absurdo, no se puede aceptar la propuesta de que un crecimiento económico cero sería la única solución para proteger la base de recursos y evitar el deterioro ambiental y la contaminación. No podemos salvar árboles sacrificando niños.

El desarrollo en general y el desarrollo económico en particular son parte de un proceso que se puede extender por una o más generaciones, etapa durante la cual se presentarán fluctuaciones en la atención a los problemas del medio ambiente por la necesidad de atender requerimientos sociales más urgentes.

La Cumbre de la Tierra

La Cumbre de la Tierra o Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) obedeció al mandato aprobado por la AGONU, en 1989, para diseñar estrategias integradas que detuvieran y revirtieran el efecto negativo de la conducta humana sobre el medio ambiente físico, y para promover el desarrollo económico ambientalmente sustentable en todos los países. A partir de ese evento, tanto los organismos del sistema de las Naciones Unidas como otras organizaciones internacionales, entidades públicas y privadas, lo mismo que innumerables ONG consideran el concepto de *desarrollo*

sustentable como el logro progresivo y equilibrado del desarrollo económico, de una mejorada equidad social y de una sustentabilidad ambiental.

En el principio 3 de la Declaración de Río se establece igualmente que “el derecho al desarrollo debe ejercerse de forma tal que responda equitativamente a las necesidades del desarrollo y ambientales de las generaciones presente y futuras”.¹⁸

La caracterización que hacen los países del *desarrollo sustentable* en términos de desarrollo económico, equidad social y medio ambiente sustentable supera definitivamente otras conceptualizaciones anteriores; además, destaca el hecho de considerarlo como un proceso dinámico y de largo plazo. Adicionalmente, su característica intergeneracional se complementa con el mencionado principio de la declaración pero vinculado, a su vez, con el derecho al desarrollo que preserve simultáneamente las necesidades del desarrollo económico y social, al igual que las ambientales.

A diferencia de la preeminencia ambiental del Informe Brundtland, en los documentos adoptados en Río de Janeiro se trató de equilibrar la importancia política del desarrollo y el medio ambiente.

La Agenda 21

Durante la CNUMAD celebrada en Río, en 1992, se decidió la adopción de la Agenda 21, la cual es un programa de acción para el desarrollo sustentable, además de la creación, ese mismo año, de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable, que se ha reunido anualmente desde 1993. En el preámbulo de la Agenda 21 se define con claridad que dicho programa “refleja un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente”.¹⁹

La Agenda 21, que se definió como un plan de acción para el desarrollo sustentable, sintetiza en sus cuatro secciones el diagnóstico de la situación del desarrollo y el medio ambiente mundial, así como las acciones, los objetivos, las actividades y los medios de instrumentación que se visualizaron para tratar de ofrecer soluciones a los retos que la comunidad internacional enfrentará en el siglo XXI. Se parte de que los problemas del desarrollo y el medio ambiente revisten un carácter global, aparte de que la integración de ambos temas conducirá a la satisfacción de las necesidades básicas, la mejoría de los niveles de

¹⁸ Declaración de Río, “Earth Summit. Agenda 21. The United Nations Programme of Action From Rio. Final Text of Agreements negotiated by Governments on Environment and Development (UNCED), 3-14 June 1992”, Río de Janeiro, Brasil, Nueva York, 1994, p. 9.

¹⁹ Agenda 21, *ibid.*

vida para todos, la mejor protección y gestión de los ecosistemas y, en fin, un mejor y más seguro futuro. También se afirma que “ninguna nación podrá lograrlo por sus propios medios”,²⁰ por lo cual se propone una “asociación global para el *desarrollo sustentable*”,²¹ apoyada por una corriente sustantiva de recursos nuevos y adicionales en favor de los países en desarrollo con el fin de que puedan cubrir los costos de las iniciativas para hacer frente al deterioro del medio ambiente y para acelerar su desarrollo sustentable.

Dentro de este enfoque internacional de los temas del desarrollo y el medio ambiente cabe recordar que uno de los objetivos fundamentales de la CNUMAD fue el logro de un equilibrio justo y equitativo entre las necesidades y los requerimientos económicos, sociales y ambientales de las generaciones presente y futuras; sentar las bases para un nuevo tipo de cooperación entre los países desarrollados y en desarrollo, a la cual se denominó *asociación global*; y la colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil.

De un total de 172 gobiernos, los 108 jefes de Estado y de Gobierno que acudieron a Río de Janeiro adoptaron tres acuerdos adicionales que guiarían las tareas futuras que se emprendieran para instrumentar la Agenda 21: un plan de acción global para promover el desarrollo sustentable; la ya mencionada Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conjunto de principios, derechos y obligaciones de los Estados; y una declaración de principios forestales que permitiría orientar la explotación de los bosques de manera sustentable. Además, se abrieron para su suscripción dos convenciones: una sobre cambio climático y otra sobre diversidad biológica; también se continuaron los preparativos para la negociación de una convención para combatir la desertificación, la cual culminó dos años después; se abrió para su firma a los gobiernos en octubre de 1994 y entró en vigor desde diciembre de 1996.

En la Agenda 21 —documento no vinculante—, los gobiernos que lo negociaron y posteriormente suscribieron incluyeron diversos temas económicos y ambientales, al igual que algunas de sus más importantes interrelaciones sectoriales. En Río se redactaron más de 2 500 recomendaciones para la acción con el objetivo de preparar a la comunidad internacional para enfrentar los desafíos del siglo próximo.

La Agenda 21 contiene tanto propuestas detalladas en los ámbitos económico y social (por ejemplo los casos del combate a la pobreza, los patrones de producción y consumo y la dinámica de la población mundial, entre otros), lo mismo que recomendaciones específicas en el sector estrictamente ambiental, como la conservación y el manejo de recursos naturales, la protección de la

²⁰ *Ibid.*, p. 15.

²¹ *Ibid.*

atmósfera, los océanos y la diversidad biológica, la prevención de la deforestación y la *agricultura sustentable*, por señalar algunos.

La Comisión para el Desarrollo Sustentable

Las experiencias acumuladas en los informes del Club de Roma, la Comisión Brandt, la Comisión Brundtland y otros estudios de carácter global indican que una vez publicados y difundidos los textos finales, las recomendaciones ahí plasmadas no pudieron ser llevadas a la práctica; primero, porque muchos gobiernos no se sentían atados a aquéllas; y, segundo, porque se carecía de un mecanismo que lo facilitara. Tal vez con esta idea en mente, durante la Cumbre de la Tierra se propuso el establecimiento de una comisión intergubernamental que examinara el avance en la instrumentación de la Agenda 21, sugerencia que se concretó y aprobó en la AGONU de ese mismo año al crearse la Comisión para el Desarrollo Sustentable (CDS), con la finalidad de dar seguimiento a los instrumentos internacionales aprobados en Río de Janeiro, para apoyar, impulsar y vigilar la acción de los gobiernos, las agencias de la ONU y las de otros grupos: empresarios, ONG, otros actores de la sociedad civil, entre otros.

La CDS la forman 53 representantes de gobiernos, electos de entre los Estados miembros de la ONU por un periodo de tres años, al cabo de los cuales se realizan elecciones para llenar los lugares que se quedan vacantes. Durante la AGONU de 1992, los gobiernos aceptaron que las ONG participen en ese foro como observadores. Esta comisión reporta al Consejo Económico y Social (ECOSOC) y puede formular recomendaciones a la propia AGONU; se ha reunido anualmente desde 1993.

De acuerdo con el mandato aprobado por los gobiernos, la responsabilidad de la CDS consiste en revisar la instrumentación de los acuerdos de la Cumbre de Río, generar guías de políticas para los gobiernos y otros grupos involucrados en el *desarrollo sustentable* y fortalecer la Agenda 21 mediante el diseño de estrategias que se requieran. Según el programa de trabajo a mediano plazo que se adoptó en la primera sesión de 1993, la comisión vigila el cumplimiento de los compromisos fijados en la Agenda 21 y cuenta con la contribución de los informes anuales por parte de los gobiernos y de otras agencias de la ONU.

Si bien algunos de los temas de carácter sectorial reciben la atención de organismos especializados como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), entre muchos otros, también se recomienda su examen con otros temas de la agenda relativos al desarrollo y al medio ambiente sustentable. Éstos

serían los casos de la dinámica de la población, el comercio, los patrones de producción y el consumo, los recursos y mecanismos financieros, la transferencia de tecnologías limpias y la cooperación técnica, por señalar algunos de los más importantes.

En el capítulo 38 de la Agenda 21, los gobiernos estuvieron de acuerdo con efectuar una revisión del grado de cumplimiento de las medidas ahí adoptadas al cabo de un quinquenio en una sesión especial de la AGONU. Esta reunión, que se ha denominado sintéticamente Río + 5, permitirá evaluar los avances en el cumplimiento de los compromisos de Río de Janeiro, tanto de parte de los gobiernos como de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil. La tarea fundamental será entonces identificar y reconocer los éxitos y los fracasos que se han tenido en ese periodo para tratar de aprovechar lo positivo y, en su caso, proponer las correcciones. Con base en ese ejercicio, la AGONU podrá proponer nuevas prioridades y objetivos para la siguiente fase de la Agenda 21.

Las negociaciones en la cds

La cds fue creada para asegurar el seguimiento efectivo de los compromisos adoptados en Río. La 47 AGONU dio un mandato a la cds, estableció su composición y los lineamientos para la participación de las ONG y el tipo de relación entre la comisión y otras agencias de la ONU.

Primera reunión

En su primera reunión (Nueva York, junio de 1993), la cds adoptó un programa de trabajo a mediano plazo, además de definir sus tareas inmediatas. En concreto, examinó la forma de incorporar las recomendaciones de Río en los planes y programas de las organizaciones internacionales, e hizo especial énfasis en los avances de los compromisos relativos a la promoción de la transferencia tecnológica y la cooperación para la creación de una capacidad de desarrollo.

Segunda reunión

En mayo de 1994 se llevó a cabo la segunda reunión, la cual estuvo dedicada a examinar un primer grupo de temas, de la sección 1 de la Agenda 21, relativos a las Dimensiones sociales y económicas. En esa oportunidad se

examinaron los temas del comercio, el desarrollo y el medio ambiente (capítulo 2), el cambio en los patrones de producción y consumo (capítulo 4), la protección y fomento de la salud humana (capítulo 6) y la promoción de asentamientos humanos sustentables (capítulo 7).

En lo que se refiere a los asuntos ambientales de carácter general y global, de la sección 2 de la Agenda 21, Conservación y gestión de recursos para el desarrollo, que incluye temas estrictamente ambientales, se revisó el avance en los temas de la protección y calidad del suministro de los recursos de agua dulce (capítulo 18), la gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos (capítulo 19), la gestión ecológicamente racional de los desechos peligrosos (capítulo 20), el manejo ecológicamente racional de los desechos sólidos (capítulo 21) y la gestión segura y ecológicamente racional de los desechos radioactivos (capítulo 22).

Además, se inició la revisión de los avances en algunos de los temas de la sección 3 sobre el Fortalecimiento del papel de los grupos principales, en particular la participación de la mujer para lograr un desarrollo sustentable y equitativo (capítulo 24), la infancia y la juventud en el desarrollo sustentable (capítulo 25), el reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades (capítulo 26), el fortalecimiento del papel de las ONG asociadas en la búsqueda de un desarrollo sustentable (capítulo 27), las iniciativas de las autoridades locales en apoyo a la Agenda 21 (capítulo 28), el fortalecimiento de los trabajadores y sus sindicatos (capítulo 29), el fortalecimiento de la industria (capítulo 30), la comunidad científica y tecnológica (capítulo 31) y el fortalecimiento del papel de los agricultores (capítulo 32).

En lo que se refiere a la sección 4, sobre Medios de ejecución, se hizo una primera revisión de los recursos y mecanismos de financiamiento (capítulo 33), la transferencia de tecnología ambientalmente adecuada, cooperación y aumento de la capacidad (capítulo 34), la consideración de los arreglos institucionales, que se empalmó directamente con la reforma de las Naciones Unidas (capítulo 38) y, finalmente, el examen de los instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales.

Por otra parte, tomando en cuenta la extensión y amplitud de los temas de carácter ambiental relativos a ciertos sectores económicos específicos, la CDS decidió el establecimiento de un nuevo grupo de trabajo que examinaría los temas pendientes para el siguiente periodo de sesiones. Entre éstos se definieron la gestión de la tierra, la agricultura, la desertificación, sobre la cual se llevaban a cabo negociaciones simultáneas tendientes a contar con una convención en la materia, desarrollo sustentable de la montaña, bosques y diversidad biológica.

Durante esta sesión se registraron muestras de inconformidad de representantes de varios países, quienes expresaron que, aunque se había

registrado algún avance en el aumento en la Ayuda Oficial para el Desarrollo, junto con un mejor ambiente internacional para ello, la realidad mostraba que sería difícil convertir los compromisos aprobados en Río en acciones concretas. Tal vez por ello, muchos representantes gubernamentales estuvieron de acuerdo con que se debería cambiar el estilo de trabajo de la CDS, pues se había privilegiado la presentación de discursos y el despliegue de retórica, lo que impedía el desarrollo de un diálogo entre los países y, sobre todo, el dar pasos concretos para hacer realidad los propósitos enunciados en la Agenda 21.

Tercera reunión

La CDS realizó su tercera reunión en abril de 1995, dotada de un nuevo formato que incluyó diversos grupos de trabajo, lo que permitió a los representantes gubernamentales y otros participantes dialogar más ampliamente acerca de los temas de la instrumentación de la Agenda 21 a nivel nacional. En este encuentro destacó la cada vez más activa presencia de las ONG y los representantes de las autoridades locales, los que participaron en el examen de la ejecución, a nivel local, de dicha agenda.

Por lo que se refiere a la sección 1 del programa relativo a las Dimensiones económicas y sociales, se inició el examen de los temas del combate a la pobreza (capítulo 3), dinámica demográfica y sustentabilidad (capítulo 5), y la integración del medio ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones (capítulo 8). Dentro de esa misma sección, se continuaron revisando los avances en temas como el comercio, el desarrollo y el medio ambiente (capítulo 2).

La CDS también siguió analizando los capítulos 23 al 32 relativos a los grupos principales, los recursos y mecanismos financieros del capítulo 33 y la transferencia de tecnologías adecuadas del 34, al mismo tiempo que inició el tratamiento del tema de la ciencia para el desarrollo sustentable del capítulo 35 y el de la información para la toma de decisiones del capítulo 40, todos ellos de la sección 4 sobre Medios de ejecución.

En lo que se refiere a los temas denominados sectoriales de la sección 2 sobre Conservación y gestión de recursos para el desarrollo, la CDS analizó los asuntos contenidos en los capítulos 10 al 16, los cuales no habían sido revisados en las dos reuniones previas. En esta oportunidad, tomando en cuenta que se discutió el asunto de la deforestación, la CDS discutió y aprobó la creación de un Panel intergubernamental de bosques, con el objetivo fundamental de alcanzar acuerdos sobre la materia y formular y coordinar las acciones propuestas.

De los diferentes grupos de trabajo especiales, vale la pena destacar las discusiones que se llevaron a cabo sobre el tema del financiamiento. El grupo respectivo recomendó a la CDS asegurar la ejecución de las recomendaciones

que la Agenda 21 había formulado, particularmente lo relativo a la meta de 0.7% del producto nacional bruto (PNB) como ayuda oficial para el desarrollo de parte de los países desarrollados.

Finalmente, en relación con este mismo tema se formuló la recomendación para que las instituciones financieras internacionales y las agencias especializadas para el desarrollo apoyen el desarrollo de la capacidad para mejorar el uso de instrumentos económicos; se prepare un detallado estudio de factibilidad sobre la posible implantación de un impuesto ambiental al transporte aéreo; se estimule a los interesados a echar a andar un plan piloto para el intercambio internacional de permisos sobre CO²; se examinen las modalidades concretas y la utilidad de establecer bancos de tecnologías adecuadas; se aliente a los gobiernos y a otras organizaciones a promover iniciativas para apoyar sus acciones para el financiamiento en favor del desarrollo sustentable; se anime al grupo de trabajo especial a que haga participar al sector privado, a las organizaciones de investigación, a las instituciones financieras internacionales, a las agencias de desarrollo y a las ONG; y se fomente el uso de deuda como *swaps* del desarrollo sustentable, cuando ello sea factible.

Cuarta reunión

A fines de abril y principios de mayo de 1996, la CDS se reunió por cuarta ocasión para continuar el análisis de su programa multianual, que se fijó en su primera sesión, así como para iniciar los preparativos para la sesión especial de la AGONU, en la cual se revisarían los avances en la Agenda 21 cinco años después de Río de Janeiro y sus perspectivas ulteriores. Como había sucedido en las tres reuniones previas, se llevó a cabo una reunión especial que agrupó a un gran número de representantes de alto nivel. En esta oportunidad, muchos de los representantes de los países se refirieron con preocupación al espíritu que domina a la CDS, organismo que al cuarto año de operación parece haber perdido su ímpetu y sentido de urgencia sobre los acuciantes problemas del desarrollo y el medio ambiente.

De acuerdo con las críticas, en algunos temas, las discusiones únicamente repiten los asuntos tratados en otros foros, lo que ha favorecido que la CDS corra el riesgo de perder la oportunidad de cumplir con su mandato de manera efectiva. En el mismo grupo de alto nivel se expresaron también ciertas voces en el sentido de que los temas financieros no han avanzado porque se ha carecido del compromiso político para su efectiva instrumentación.

Por lo que se refiere al tratamiento de los temas específicos de la Agenda 21, algunos de los representantes gubernamentales reflexionaron sobre aspectos

generales de las tareas de la CDS; al respecto, se recomendó que el trabajo se orientara efectivamente a la revisión que haría, en 1997, la AGONU sobre los avances logrados luego de cinco años de la Cumbre de la Tierra. Casi todos los gobiernos coincidieron en opinar que no debería intentarse una revisión de la Agenda 21. Por otra parte, se escucharon muchas sugerencias en el sentido de que las labores futuras de la CDS deberían evolucionar y concentrarse, sucesivamente, sólo en unos cuantos sectores estratégicos, entre los cuales se mencionaron, por ejemplo, los océanos, los temas más críticos como la pobreza y otros problemas específicos como el de las megaciudades.

Algunos representantes mencionaron su esperanza de que se pudiera redefinir el papel de la CDS; incluso, se formularon llamados para avanzar más rápidamente en la conclusión de los compromisos hechos en Río de Janeiro.

Como se había establecido en reuniones previas, la cuarta sesión analizó los temas de las cuatro secciones de la Agenda 21, según se había previsto en el programa temático multianual. Así, se discutieron los capítulos 2, 3, 4, 5 y 8 de la primera sección, los capítulos 23 al 32 de la tercera sección sobre los grupos más importantes, y se continuó con el examen de los capítulos 33, 34, 37, 38 y 40.

Quinta reunión

En mayo de 1997, la CDS sesionó por quinta oportunidad con el objeto de hacer los preparativos finales para la Sesión especial de la AGONU que se reuniría en junio para cumplir con los acuerdos de la Agenda 21 y evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos de Río de Janeiro de 1992 en materia de desarrollo y medio ambiente. Como resultado de dicho encuentro, los países miembros de la CDS preparaban dos documentos básicos que serían puestos a consideración de los funcionarios de alto nivel que, en Nueva York, evaluarían los avances en la instrumentación de la Agenda 21.

El primero es una declaración política que no pretende sustituir a la Declaración de Río, pues se ha considerado que los principios aprobados entonces siguen siendo válidos, por lo cual se propone un esquema en el que se subrayan los objetivos y las acciones acordados en la CNUMAD sobre los temas del desarrollo y el medio ambiente. No obstante, aunque la comunidad internacional revise las acciones desde Río de Janeiro y ofrezca nuevas avenidas de cooperación, rematadas por una declaración política de alto nivel, parecen subsistir los problemas de desarrollo y ambientales, según quedó claramente expresado en varias de las intervenciones de los países en la CDS en Nueva York.

Conclusiones

De esta forma se cierra un ciclo que comenzó hace más de 25 años, periodo durante el cual se han dado pasos muy importantes en la comprensión gradual de los complejos temas relacionados del desarrollo y el medio ambiente.

Adicionalmente, se ha avanzado en la mejor comprensión de la globalidad como una característica de diversos fenómenos económicos, sociales y ambientales; aunque también es necesario reconocer que algunos otros temas, como la expansión demográfica y la pobreza extrema, son privativos de un grupo de países.

A nivel internacional, debido a que subsisten las disparidades en el desarrollo entre los países, los problemas de dimensión planetaria que requieren soluciones de carácter global demandan asimismo respuestas y responsabilidades diferenciadas. Científicamente, está fuera de discusión que el deterioro del planeta lo han provocado, principalmente, los países desarrollados en su largo proceso de expansión económica y social. Muchas proyecciones de población y uso creciente de recursos confirman que a ese deterioro actual se agregarán daños adicionales provenientes de la expansión y acumulación de capital que experimentarán los países en desarrollo. La dinámica demográfica en los países en desarrollo, los bajos niveles de desarrollo y la falta de oportunidades de empleo para todos han provocado en las últimas décadas grandes migraciones económicas hacia los países desarrollados.

De las aportaciones académicas recientes sobre la vinculación entre desarrollo y medio ambiente se puede inferir que la oferta y la demanda agregadas de bienestar ambiental son mayores en los países a medida que elevan su nivel de producto por habitante por encima de un nivel promedio. Con la integración de mejores indicadores de desarrollo y ambientales, actualmente en proceso de definición y recopilación, se podrán confirmar estas primeras mediciones.

El desarrollo con medio ambiente sustentable es una aspiración a largo plazo de la humanidad que requiere, como condición *sine qua non*, un nuevo tipo de cooperación internacional en las esferas productivas, científica y tecnológica y financiera.

El derecho al desarrollo, consagrado por la comunidad internacional desde 1986,²² se considera como un “derecho humano inalienable”; el mismo implica la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación

²² Véase Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la AGONU en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986.

y el ejercicio de su inalienable derecho a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

La crisis en el desarrollo igualmente es un problema que enfrenta la humanidad entera; de ahí que, al discutir los problemas ambientales globales y otros originados en los países en desarrollo, en particular la pobreza y las migraciones, es indispensable alcanzar un equilibrio entre las soluciones que se ofrecen para resolver los problemas del desarrollo y los del medio ambiente. Frente a la crisis ambiental, se hace necesaria la discusión acerca de las responsabilidades ambientales y la contribución que pueden y deben hacer todos los países, sin excepción.

En última instancia, las metas y aspiraciones a largo plazo implícitas en el desarrollo con medio ambiente sustentable exigen profundos cambios a nivel nacional en los sistemas de producción, distribución y consumo, así como en los valores, la ética, la conducta pública, privada y social, las formas de cooperación inter e intrasectorial, así como la participación real de la sociedad —hombres y mujeres— en la toma de decisiones que afecten su bienestar económico, social y ambiental. Al mismo tiempo, a nivel internacional, presupone formas inéditas de cooperación multilateral, orientadas a desarrollar, compartir y transferir tecnologías ambientalmente limpias y de vanguardia, el aprovechamiento más eficiente de los recursos naturales y el establecimiento y/o modernización de los variados sistemas de producción que reconozcan la importancia de preservar la base ecológica del planeta para el desarrollo presente y futuro.
