

# LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO ENTRE RIO-92 Y JOHANNESBURGO 2002: ERAMOS FELICES Y NO SABIAMOS\*

ROBERTO P. GUIMARÃES\*\*

## INTRODUCCION:

### SIGNOS ENCONTRADOS EN LA EVOLUCION DE LAS PREOCUPACIONES MUNDIALES CON EL MEDIO AMBIENTE

Los años noventa se iniciaron con grandes cambios en la agenda internacional. El punto de inflexión fue la Cumbre de la Tierra, celebrada en Rio de Janeiro, Brasil, en 1992. Esta conferencia sentó las bases para una nueva visión mundial del desarrollo sostenible y de las convenciones globales sobre temas emergentes tales como la diversidad biológica y el cambio climático. Como parte de este proceso, la conciencia sobre los aspectos ambientales del desarrollo, escasa e incluso ausente en la historia de la región, fue penetrando gradualmente en los ambientes público y político. El camino a Rio y la propia Conferencia contaron con una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, al reunir a más de 18 000 ciudadanos de todo el mundo.

La apertura de espacios para el desarrollo sostenible se encuentra estrechamente vinculada con la evolución de la situación, de la agenda y de los desafíos ambientales de América Latina y el Caribe en la última década y con los profundos cambios que la humanidad ha experimentado, particularmente a partir de la intensificación del proceso de globalización (CEPAL, 2001a). Ello ha reforzado la noción bastante en boga de fines de los ochenta, relativa al agotamiento de los modelos económicos y de organización de la sociedad prevalecientes a la par de las insuficiencias de los estilos de desarrollo para responder a los nuevos retos, tal como indicaba la propia Resolución 44/228 de la Asamblea General de Naciones Unidas que convocó la realización de la Conferencia de Rio.

Estilos en los cuales a los problemas tradicionales de pobreza y desigualdad, se añaden ahora los límites y requisitos ecológicos y ambientales para lograr un crecimiento sostenible y equitativo en el próximo siglo, dentro de un complejo contexto de globalización. Si, por un lado, las necesidades de incrementar la riqueza nacional para satisfacer necesidades básicas de una población creciente pueden representar una presión aún más severa en la base ecológica –de recursos naturales– de la región, por otra parte, el incremento de actividades extractivas e industriales provoca un deterioro aún más

agudo en la capacidad de recuperación y regeneración de los ecosistemas que proveen los servicios ambientales.

Así y todo, la evolución en la forma de percibir los desafíos actuales, como también en las acciones concretas que han resultado de la “nueva” agenda global, permite hacer un balance positivo del entorno internacional en relación con el desarrollo sostenible. Se han incorporado nuevos conceptos: responsabilidad compartida pero diferenciada, el principio “el que contamina, paga” y el principio precautorio. Se han incorporado también nuevos actores no-estatales, con especial gravitación para la comunidad científica y el sector privado, y se ha reforzado el papel de las ONGs y de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones para los desafíos medio ambientales del desarrollo sostenible (BÁRCENA, 1999).

Es importante destacar que el surgimiento de nuevos actores no significa necesariamente la superación o la disminución del papel del Estado. Al revés, crece el reconocimiento de que, pese a los vaivenes ideológicos de los últimos años, el Estado sigue teniendo una responsabilidad muy particular en materia regulatoria y de articulación entre los diversos sectores productivos, comunitarios y sociales, en especial en las áreas de educación, seguridad ciudadana y medio ambiente (GUIMARÃES, 1990, 1996a; BIRD, 1997). De hecho, el papel del Estado es *único*, porque trasciende la lógica del mercado mediante la salvaguardia de valores y prácticas de justicia social y de equidad, e incorpora la defensa de los llamados derechos difusos de la ciudadanía; *necesario*, porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de “bienes comunes” que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado; e *indispensable*, porque se dirige a las generaciones futuras y trata de aspectos y procesos caracterizados por ser no-sustituibles.

Ello cobra aún más importancia cuando se reconoce que la gobernabilidad, que se definía hasta hace muy poco en función de la transición de regímenes autoritarios a democráticos, o en función de los desafíos antepuestos por la hiperinflación y la inestabilidad económica, se funda hoy en las posibilidades de superación de la pobreza y de la desigualdad. Como afirma la edición de 1994 del Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD, nadie debiera estar condenado a una vida breve o miserable sólo porque nació en la clase equivocada, en el país equivocado o con el sexo equivocado. Las nuevas bases de convivencia que proveen de gobernabilidad al sistema político requieren por tanto de un nuevo *paradigma de desarrollo* que coloque al ser humano en el centro del proceso de desarrollo, que considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin, que proteja las oportunidades de vida de las generaciones actuales y futuras, y que, por ende, respete la integridad de los sistemas naturales que permiten la existencia de vida en el planeta.

Desde una perspectiva no tan positiva, habría que recordar las advertencias surgidas a mediados de la década, en el sentido de evitar que la preocupación por los problemas ambientales a escala global dé lugar a la introducción de nuevas “condicionalidades” para la cooperación internacional al desarrollo. Del mismo modo, habría que resistir también las tendencias a reemplazar la ayuda al desarrollo solo por el comercio, lo que se resumió en Río en la propuesta de “trade, not aid”. Desafortu-

nadamente, si en Estocolmo los países desarrollados lograron concretar su compromiso de destinar el 0.7% del PIB a la ayuda al desarrollo, en Río esa modalidad de cooperación se encontraba en niveles cercanos a la mitad, lo que llevó a que se incluyera en la Declaración de Río un llamado a “recuperar el compromiso de Estocolmo”. Pese a ello, cinco años después, durante la Asamblea Especial de Naciones Unidas, convocada en 1997 para evaluar los progresos realizados desde Río, la ayuda al desarrollo se había reducido aún más, a un porcentaje cercano a tan solo el 0.2% del PIB de los países desarrollados. Eso permite afirmar al discurso y al compromiso de recursos nuevos y adicionales para los países en desarrollo si contrapuso una realidad de menos recursos que aquellos existentes antes mismo de Estocolmo-72. De hecho, menos recursos que en el período de entre guerras mundiales.

Por otra parte, en muchos sectores los principios de protección ambiental y desarrollo sostenible aún se consideran una restricción al desarrollo económico y social, lo que ha limitado la capacidad pública para detener el creciente deterioro ambiental de ecosistemas críticos y controlar la contaminación. El grueso de las políticas ambientales explícitas vigentes, así como los instrumentos de regulación directa e indirecta utilizados en la región, son de carácter reactivo. Las políticas preventivas y de fomento tendientes a incrementar la calidad ambiental vinculada con la competitividad productiva han recibido una atención mucho menor. Asimismo, la capacidad de las instituciones ambientales de alcanzar las metas trazadas en términos de políticas transectoriales y subregionales efectivas y fundamentar la posición negociadora de los países en el plano internacional continúa siendo incipiente.

En resumidas cuentas, es correcto sugerir que a casi diez años de Río, América Latina y el Caribe apenas ha iniciado la senda del desarrollo sostenible. La región asumió con entusiasmo los compromisos de la Cumbre en 1992 y puso en marcha iniciativas destinadas a aplicar la Declaración de Río y el Programa 21, pero los logros son aún insuficientes. El proceso fue seguido no sólo por los gobiernos nacionales sino también por muchas organizaciones civiles y empresariales, universidades y centros de investigación, así como innumerables gobiernos locales, que se fueron involucrando cada vez más en su implementación. Sin embargo, restan muchos pasos por cumplir y nuevos desafíos por enfrentar, algunos de los cuales no existían al momento en que se celebró la Conferencia de Río.

## **EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE ENTRE RIO-92 Y JOHANNESBURGO-2002**

El documento preparado por CEPAL y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), presenta un panorama de la situación del desarrollo sostenible en la región desde la Conferencia de Río (CEPAL, 2001e). Este se ha nutrido de los procesos nacionales y de las reuniones subregionales. Estas últimas, inéditas en procesos de este tipo, han permitido elevar la dinámica participativa de los países e ir identifican-

do los principales problemas con que se ha tropezado, así como las perspectivas de una plataforma de acción futura. Se ha contado, asimismo, con una importante contribución de la sociedad civil, entre otros, gracias a su participación en los consejos nacionales de desarrollo sostenible en el ámbito nacional y mediante los encuentros celebrados en ocasión de las reuniones subregionales, en las que se han podido conocer las visiones de los grupos principales de la región.

A través de nueve capítulos (GUIMARÃES, 2002), el documento hace un balance del desempeño económico y de las principales tendencias del desarrollo social en los años noventa, de la dinámica demográfica, de la situación ambiental y de la vulnerabilidad socioambiental de la región. En seguida, se analiza la evolución de las políticas públicas ambientales y de desarrollo sostenible, del marco internacional y del papel de la región en una alianza global para culminar con un conjunto de propuestas de acción futura.

### **Altibajos económicos y desafíos sociales**

En términos estrictamente *económicos*, los países de América Latina y el Caribe atravesaron en la década pasada una etapa de transformación caracterizada por profundas reformas económicas centradas en una mayor apertura comercial, así como en la liberalización de los mercados financieros nacionales y de los flujos de capitales con el exterior, y acompañadas de un papel preponderante de la iniciativa privada en la producción de bienes y servicios y en la provisión de servicios públicos y prestaciones sociales (CEPAL, 2001a). A partir de 1990, la actividad productiva empezó a recuperarse y muchas de las presiones inflacionarias y desestabilizadoras se fueron abatiendo gradualmente, dejando atrás la llamada década perdida en el desarrollo económico de la región. No obstante, los ritmos de crecimiento económico del conjunto de la región siguieron siendo significativamente inferiores a los alcanzados en las décadas anteriores a la crisis de la deuda, además de estrechamente vinculado a los ciclos internacionales de capital, imprimiendo una carácter de volatilidad al crecimiento económico.

El balance regional de las finanzas públicas presenta progresos indudables, que se reflejan en una notable reducción del déficit y un manejo más cuidadoso de la deuda pública (CEPAL, 2001b). Sin embargo, persisten graves problemas. En general la carga tributaria es baja y en un buen número de casos depende de ingresos volátiles con escaso dinamismo. Además los grados de evasión y de elusión fiscal son elevados. La débil estructura fiscal de la mayoría de los países se combina con tasas de ahorro nacional bajas, que no superan los niveles de los años ochenta, y la persistente fragilidad de los sistemas financieros nacionales. Los principales logros en materia económica fueron la expansión de las exportaciones, el nuevo ímpetu del comercio y de las inversiones dentro de los esquemas subregionales de integración y los múltiples acuerdos de libre comercio suscritos con otros países y regiones. Por su parte, las debilidades que persisten corresponden a la insuficiente diversificación de las exportaciones regionales, su escasa participación en el comercio mundial, las múltiples barreras que

aún se oponen al libre comercio y los efectos adversos de la volatilidad financiera y macroeconómica sobre la dinámica de las transacciones comerciales.

La situación **social** en América Latina y el Caribe en los años noventa se caracterizó por la consolidación de la transición demográfica y el progresivo envejecimiento de la población, el insuficiente dinamismo de la generación de empleo, la relativa reducción de la pobreza y el aumento de la desigualdad en varios países. Igualmente significativos han sido los avances en materia de equidad de género y la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, la recuperación de la inversión social y la realización de importantes reformas en las políticas y sectores sociales (CEPAL, 2001c). Se hace a cada día más evidente que el hecho de que el proceso de crecimiento económico no baste para satisfacer los requerimientos sociales de la sostenibilidad resulta más que de las tasas anuales de crecimiento. Resulta de un *estilo de desarrollo* en términos de los patrones de producción y consumo que engendra.

En otras palabras, si bien la recuperación del proceso de crecimiento en la última década ha sido insuficiente para afrontar las crecientes necesidades de una población que sigue aumentando, esto no debiera soslayar los aspectos estructurales de la realidad socioeconómica de la región. Esta indica que los patrones históricos de acumulación en la región, los *estilos de desarrollo* en el significado propuesto originalmente por la CEPAL (PINTO, 1978), aún en los períodos de auge del crecimiento, no han logrado cambiar las asimetrías sociales que se producen. Ello pone de relieve, una vez más, por encima de los imperativos de crecimiento de corto plazo, la urgencia de introducir cambios estructurales definitivos en los estilos de desarrollo vigentes.

Por último, el análisis del comportamiento demográfico de la región en las últimas décadas ha permitido comprobar la validez general del modelo de la "*transición demográfica*", tomando en consideración que las modalidades, grados y ritmos de avance varían en función de la especificidad de cada país. Como es sabido, la *transición demográfica* entraña un largo proceso de transformaciones de la población relacionadas con el desarrollo socioeconómico, que comprende dos fases secuenciales. La primera está regida por un abatimiento más o menos rápido de las tasas de mortalidad determinado por la mejora de las condiciones de salud pública. La segunda fase, más compleja, se manifiesta en la firme disminución de la tasa global de fecundidad. Este proceso implica un acelerado crecimiento de la población que luego cae sostenidamente. A su vez, se va reduciendo la amplia base inicial de la pirámide de edades, ante el progresivo envejecimiento de la población que se produce en la última fase de la transición.

La mayor parte de la población regional atraviesa la fase intermedia del proceso de transición demográfica. No hay que olvidar, por otra parte, que en el interior de un mismo país pueden encontrarse patrones diferenciados de transición demográfica. Estos patrones sociodemográficos diferenciados reflejan agudas desigualdades sociales: los niveles más altos de fecundidad y mortalidad se registran en las zonas rurales, donde suelen concentrarse poblaciones campesinas y grupos étnicos en clara situación de desventaja social (CEPAL, 2001d).

## Cambios demográficos y el “*bono demográfico*”

El crecimiento demográfico, particularmente intenso en la primera fase de la transición, ha agobiado en décadas pasadas a los gobiernos y sociedades, con destaque para el notorio desfase entre el crecimiento de las necesidades sociales y el de las posibilidades, sobre todo financieras, de hacerles frente. Entre 1950 y 2000, la población de América Latina y el Caribe se triplicó, al pasar de 167 a 519 millones de habitantes. En ese medio siglo, la región encaró la ingente tarea de proveer infraestructura, alimentación, servicios y empleos para acomodar a una población adicional de más de 350 millones de habitantes, cantidad superior a la que residía en 1950 en todo el continente americano, incluidos los Estados Unidos y Canadá.

En estas condiciones, los gobiernos han tenido dificultades para asumir nuevas responsabilidades y tareas, como las relacionadas con la gestión ambiental, que se consideran suplementarias respecto de las tradicionales. Sin embargo, la transición demográfica determinará que la población latinoamericana ya no llegue a duplicarse en este siglo. Pese a ello, aunque las tasas de crecimiento demográfico van en descenso, el incremento de la población todavía plantea un grave desafío para la región.

Al nivel de las unidades familiares, la población económicamente activa de la región se ha visto también agobiada por la necesidad de mantener a aquellos miembros de la familia que no están en edad de trabajar, en particular los niños. La relación de dependencia es el cociente entre la población de 65 años y más, sumada a la de menos de 15 años, y la población comprendida entre los 15 y los 64 años, en la que recae la mayor parte de la responsabilidad laboral. En casi todos los países, esta relación de dependencia es inferior en el caso de las poblaciones urbanas que en el de las rurales.

En la medida en que avanza la urbanización y progresa la segunda fase de la transición demográfica en la región, disminuye la relación de dependencia. Cada miembro familiar en edad de trabajar soportará ahora una menor carga derivada de las necesidades de niños y ancianos. Esta favorable situación acabará revirtiéndose, en la medida en que la etapa final de la transición demográfica determine un envejecimiento de la población y se incremente el peso relativo de la tercera edad. Gracias a un fenómeno denominado a veces “*bono demográfico*”, durante las próximas dos décadas la mayoría de los países de América Latina y el Caribe podrán disfrutar de una reducción temporal en la relación de dependencia.

El *bono demográfico* se podría traducir en una mejor calidad de vida, una mayor capacidad de ahorro y la posibilidad de gasto e inversión en rubros hasta ahora descuidados, como los relacionados con el medio ambiente. Constituye una oportunidad que debería aprovecharse para cubrir rezagos y prevenir necesidades futuras en el ámbito de la sostenibilidad del desarrollo. Para obtener una ventaja duradera del bono demográfico, habrá que mejorar las condiciones de ahorro e introducir todos aquellos cambios en las instituciones y las políticas públicas que permitan encarar mejor las necesidades derivadas de una estructura demográfica futura muy diferente de la que ha ostentado la región en las últimas décadas.

## Persiste el deterioro ambiental y se agudiza la vulnerabilidad

Luego de esa caracterización del desarrollo socioeconómico desde la Cumbre de Río, el documento de CEPAL y PNUMA pasa revista a las principales tendencias *ambientales* en los años noventa. Entre éstas, se destaca el hecho de que pese a contar con poco más de 2000 millones de hectáreas de superficie terrestre —tan solo el 15 por ciento de la superficie del planeta— presenta la mayor diversidad de especies y de ecorregiones del mundo. Asimismo, la región tiene a su haber alrededor de un tercio de la disponibilidad mundial total de recursos hídricos renovables. Tan sólo América del Sur dispone de cerca de 30 por ciento de la escorrentía total mundial.

Pese al inmenso potencial ecológico de la región, el problema de contaminación muestra signos de empeoramiento preocupante, producto del crecimiento económico, poblacional y de la profundización de ciertos patrones de producción y consumo. En términos generales, las causas de la creciente contaminación de aire, suelo y agua que experimenta la región y sus consecuencias sobre la salud están asociadas al proceso de urbanización no planificada y a la agricultura (PNUMA, 2000). El considerable crecimiento urbano ha hecho que una gran proporción de la población de la región sufra las consecuencias del empeoramiento en la calidad del aire, de la contaminación por residuos sólidos y peligrosos, del deterioro de las zonas costeras y de la contaminación del agua. El hacinamiento y la falta de infraestructura propician el aumento de la exposición a contaminantes, por ello son los estratos más pobres los que suelen sufrir en mayor medida los efectos de la contaminación.

Irónicamente, en la actualidad los problemas de salud provocados por el deterioro de la calidad del aire y la presencia de sustancias tóxicas por efecto del desarrollo son tan preocupantes como lo han sido los ancestrales problemas de salud derivados del subdesarrollo, como las enfermedades gastrointestinales. Si comparamos la región con otras, vemos que no está tan densamente poblada, que los recursos hídricos son abundantes y la estructura económica registra una importante participación de actividades relativamente poco contaminantes. Pese a ello, presenta niveles considerables de contaminación que apuntan a serias fallas de planificación y otras deficiencias en la gestión del medio ambiente.

La agudización de los problemas ambientales incrementó sin duda la vulnerabilidad de la región precisamente en la década designada por Naciones Unidas como el *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*. Para contrarrestar los efectos de tal vulnerabilidad, se intensificaron los esfuerzos para incrementar y mejorar la información, la educación y la conciencia pública en relación con los denominados desastres “naturales”. Se fortalecieron los sistemas de prevención, alerta temprana, atención a emergencias, rehabilitación y reconstrucción o reparación de los daños. Sin embargo, en lo que constituye una aparente paradoja, la incidencia y la intensidad de los desastres naturales, así como los daños resultantes, han ido en aumento en los últimos años. Las sequías, los incendios forestales, las inundaciones, los deslizamientos de tierras, las tormentas tropicales, los huracanes, los tornados, los sismos, y las erupciones volcánicas han venido cobrando un creciente número de

víctimas y han causado pérdidas que comprometen el desarrollo de múltiples comunidades, afectando sobre todo a las más pobres.

En todo el mundo cerca de 700 000 personas perdieron la vida entre 1991 y 2000 debido a los desastres naturales. Esta cifra, que sin duda refleja una subestimación, es inferior a la registrada en la década anterior; sin embargo, el número de eventos, su intensidad, la población afectada y las pérdidas económicas resultantes rebasaron con mucho los niveles observados en los años ochenta. De un promedio de afectados de 147 millones al año entre 1981 y 1990 se pasó a 211 millones al año entre 1991 y 2000 (IRFC, 2001). El agravamiento de los desastres es notable sobre todo en lo que se refiere a aquellos vinculados al clima o desencadenados por fenómenos hidrometeorológicos extremos, que representan algo más de la mitad de todos los desastres, pero causan más de 90% de las víctimas y por lo menos 85% del total de las pérdidas económicas determinadas. Por otra parte, más de 90% de las víctimas de los desastres vinculados al clima se localizan en países en desarrollo.

Las condiciones del medio físico regional plantean un riesgo particularmente serio de incidencia de fenómenos capaces de desencadenar un desastre. La Sierra Madre, el eje neovolcánico, el Istmo Centroamericano y el eje Andino en casi toda su extensión constituyen elementos tectónicos muy activos, que determinan el surgimiento de sismos y erupciones volcánicas de gran magnitud. En las latitudes tropicales, la región es sensible a la incidencia de tormentas tropicales y huracanes que se desarrollan de manera estacional tanto en el Atlántico como en el Pacífico. La sequía se ha abatido con frecuencia creciente, incluso en ecosistemas húmedos y subhúmedos. Extensas regiones del Cono Sur sufren graves inundaciones. Casi toda la región se ve afectada por la incidencia periódica del fenómeno de El Niño-Oscilación del Sur que, según las zonas, intensifica las lluvias o amplifica sequías que aumentan los riesgos de incendios forestales.

La vulnerabilidad de la región a estos fenómenos se puso de manifiesto en los efectos devastadores de recientes desastres que afectaron a la zona andina (El Niño de 1997/1998, en especial en Perú y Ecuador), el Caribe (Huracán *Georges*), Centroamérica (Huracán *Mitch*), Argentina y Venezuela (inundaciones en 1999) . Se produjeron además desastres menores localizados que, sumados, también provocaron daños significativos. En el contexto regional, el Caribe constituye la subregión que en mayor medida se ha visto afectada por los desastres naturales. Junto con el vulcanismo, destaca la incidencia recurrente de los desastres climáticos, frente a los cuales una gran parte de los pequeños Estados insulares del mundo presenta una vulnerabilidad extrema. Como simple ejemplo, la isla de Antigua y Barbuda sufrió los embates de 9 huracanes en los últimos 10 años. En 1999, año que no fue particularmente nefasto, el Caribe sintió el impacto de 12 ciclones, de los cuales 8 alcanzaron la categoría de huracanes. De ellos, 5 llegaron al nivel 4 de intensidad en la escala Saffir-Simpson.

La cuantificación, incluso económica, de los daños permite una mejor conceptualización de la amenaza que los desastres naturales plantean para el desarrollo de la región en su conjunto. Los daños económicos de los desastres causados por fenómenos naturales evaluados por la CEPAL en los últimos 30 años alcanzaron los

50.365 millones de dólares (CEPAL, 1999). Teniendo en cuenta que sólo se recoge información correspondiente a algunos de los desastres naturales ocurridos en la región, se calcula que el impacto socioeconómico real ha sido mucho mayor. En Centroamérica, la suma de los daños económicos causados por los desastres naturales desde 1972 representa un promedio anual de cerca de 800 millones de dólares, lo que equivale a un 2 por ciento del PIB subregional. En Mesoamérica, más de 20 000 personas perdieron la vida a causa de los desastres hidrometeorológicos ocurridos entre 1990 y 1999 y el número de afectados ascendió a cerca de 4.5 millones de personas. En el período 1980-1989 este tipo de catástrofes cobró en la subregión 1 640 víctimas. La trágica visita de “Mitch” a Centroamérica en 1998 fue la que en mayor medida marcó la diferencia entre la década pasada y la anterior.

### **Avances institucionales en la gestión ambiental**

En el ámbito de la administración pública del Estado, la gestión ambiental en los años setenta fue encomendada a órganos sectoriales, luego a entidades ambientales en el ámbito de subsecretarías o viceministerios adjuntos al sector salud y posteriormente, en los años ochenta, al desarrollo urbano. Durante el mismo período, las entidades ambientales en países de industrialización y urbanización avanzada se vincularon de manera creciente al sector de desarrollo urbano y vivienda. En algunos casos, la gestión ambiental se abordó desde una perspectiva de planificación, mediante un enfoque intersectorial, bajo la forma de asesorías de alto nivel, cercanas a los poderes ejecutivos consejos, comisiones o secretarías asociadas a los ministerios de planificación o a las secretarías de las presidencias. Sin embargo, los años ochenta fueron años de dificultades para esta gestión debido a los procesos de ajuste derivados de la crisis económica que golpeó a la región, con lo que disminuyó la capacidad pública para frenar el deterioro ambiental de ecosistemas críticos y controlar la contaminación.

En general, se reconocen a partir de los años noventa la consolidación de dos tipos de conformación de la máxima autoridad del ente ambiental (PNUD, 1999). En la mayoría de los casos, tiene carácter ministerial, pero en otros se trata de organismos colegiados. En este último caso, la condición multisectorial de la gestión ambiental ha conducido a los países a abordarla en un alto nivel de gobierno y, en lugar de establecer un área ministerial ambiental, han preferido crear un organismo colegiado en el que participan todas las áreas de la administración pública cuyas decisiones de alguna manera repercuten en los recursos naturales. En algunos casos, participan también representantes de las ONG, sectores académicos, productivos y otros.

Al igual que en el plano institucional, los marcos regulatorios ambientales también experimentaron un proceso de evolución desde la celebración de la Conferencia de Río en 1992 (ACUÑA, 2000). Entre los temas que presentan mayores avances legislativos en la última década destacan: la evaluación de impacto ambiental; el ordenamiento territorial; los nuevos delitos y penas; la responsabilidad por daño ambiental; las tasas de contaminación y otros instrumentos económicos; la consagración

de acciones judiciales de defensa ambiental; los mecanismos de participación ciudadana y las limitaciones al dominio por razones ambientales. También son relevantes los procesos de reformas a leyes sectoriales que regulan la explotación, uso y conservación de recursos naturales renovables y no renovables. Estos procesos generaron amplios debates en los países que los iniciaron y algunos de ellos fueron resistidos tanto por actores públicos como por la sociedad civil.

El proceso de integración de las políticas ambientales a las políticas sectoriales registra también avances y retrocesos. En general, la incorporación del concepto de uso sostenible de los recursos y conservación del medio ambiente en las diferentes áreas de la producción y de los servicios es incipiente en todos los países. Tradicionalmente, las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales (salud, educación, agricultura, minería y otras) han tomado muy poco en cuenta la dimensión ambiental. De hecho las numerosas "fallas del mercado", que se identifican como unas de las mayores causas subyacentes del deterioro ambiental, expresan esta situación.

Lo mismo ocurre en aquellos sectores que aprovechan directamente la biodiversidad o manejan los elementos que la sustentan, como el agropecuario, el forestal, el pesquero y el de recursos hídricos. Asimismo, junto a la autoridad ambiental principal, numerosas agencias públicas ejercen con frecuencia mandatos en la administración de los recursos naturales renovables (ministerios de pesca, bosques, agricultura; diferentes agencias responsables del agua, de la energía, entre otros) que muchas veces se superponen y generan conflictos institucionales.

En lo que respecta a las políticas económicas y sociales, puede decirse que el balance de lo acontecido en los años noventa ha sido ambivalente. Han habido avances considerables en el terreno económico, en la corrección de desequilibrios fiscales, en la reducción de la inflación, en la aceleración del crecimiento de las exportaciones, en el rescate y puesta en marcha de nuevos procesos de integración regional, en la atracción de flujos significativos de inversión extranjera directa y en el restablecimiento del crecimiento económico. También ha progresado significativamente el desarrollo de una institucionalidad macroeconómica fuerte y, con cierto rezago, se han venido enfrentando los nuevos retos institucionales en otros campos, como la regulación de los servicios financieros, el fomento de prácticas competitivas y la regulación de los servicios públicos. En materia social, ha aumentado el gasto público y se ha reducido la proporción de la población en estado de pobreza, aunque no en grado suficiente. En el aspecto negativo, el crecimiento económico y el incremento de la productividad han sido frustrantes en el mismo período. La inestabilidad del crecimiento económico y la frecuencia de las crisis financieras indican que no se han eliminado todas las causas de inestabilidad y que algunas pueden incluso ser hoy más acentuadas.

En resumen, las instituciones reguladoras en materia ambiental de América Latina y el Caribe enfrentan el reto creciente de diseñar instrumentos de gestión ambiental que puedan ser efectivos y económicamente eficientes en el logro de las metas ambientales (ACQUATELLA, 2001). Sobre todo ante la percepción de que los esquemas regulatorios tradicionales no han tenido éxito en responder

adecuadamente a los procesos de deterioro de la calidad ambiental que aquejan a la región. Además, dado el entorno de restricción fiscal que enfrentan la mayoría de los países de la región, las autoridades ambientales tienen menos posibilidades de fortalecer su capacidad mediante mayores asignaciones presupuestales y deben explorar opciones para autofinanciar los avances en la gestión ambiental.

## LA REGION EN UNA ALIANZA GLOBAL PARA LA SOSTENIBILIDAD

Pasando al plano internacional, la evolución de la agenda de negociaciones evidenció también importante progreso a partir de Río. Es en la Cumbre de la Tierra en 1992 que se inicia la conformación de un inédito régimen ambiental internacional, representado por una nueva generación de acuerdos ambientales multilaterales. El tema ambiental se reafirma en la Declaración de Río como una dimensión del desarrollo, y que califica el crecimiento económico y social al remitirse a los fundamentos mismos de los procesos de producción y consumo.

Esta nueva era ambiental e institucional plantea imperativos adicionales y distintos de gestión ambiental global y por ende de cooperación internacional. Por una parte, al instar a los gobiernos a un desempeño internacional más proactivo a fin de proteger los bienes públicos globales sobre la base de esquemas multilaterales innovadores; y por otra, al propiciar un rol cada vez más protagónico del sector privado, sobre todo en algunos acuerdos ambientales multilaterales y sus protocolos, tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, y el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena.

En una comparación mundial, los países de América Latina se caracterizan por el elevado nivel de ratificación de al menos 10 de los acuerdos ambientales multilaterales jurídicamente vinculantes. Sin embargo, esta celeridad en la ratificación contrasta con una instrumentación limitada que se explica por diversas razones. Una de ellas se relaciona con el incumplimiento, por parte de los países desarrollados, de los compromisos fundamentales adquiridos en la Cumbre de la Tierra. Ha sido igualmente notable el liderazgo de los países de la región en las negociaciones relacionadas con dos temas ambientales de particular relevancia en la agenda global, el cambio climático y la biodiversidad. Un ejemplo claro de este hecho se produjo en el marco del Protocolo de Kyoto, por intermedio del mecanismo para un desarrollo limpio. Los gobiernos de la región han desempeñado un papel pionero en las negociaciones internacionales para conceptualizar este mecanismo que puede representar ingresos económicos para América Latina y el Caribe en favor de la agenda de desarrollo sostenible.

Merece mención también el potencial que puede significar en el futuro la valoración económica de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales de la región. Se han desarrollado numerosas iniciativas en tal sentido, como en Brasil, donde existe un sistema a través del cual las recaudaciones realizadas a partir del ICMS (Impuesto sobre Circulación de Mercancías y de Servicios) se restituyen a municipios que protegen los ecosistemas naturales que prestan servicios ambientales.

Otro caso interesante es el de Costa Rica, donde se reconocieron algunos servicios ambientales prestados por los bosques y se estableció un mecanismo para pagar por ellos a sus propietarios. En Colombia y Guatemala se han efectuado experiencias de fijación de tarifas por el uso de agua de cuencas hidrográficas, que deben ser pagadas por los beneficiarios aguas abajo. Los fondos así recaudados sirven para financiar actividades de conservación en la cuenca alta.

Se hace pues evidente que, para lograr la transición hacia un desarrollo sostenible, la región necesita emprender transformaciones económicas y sociales de consideración. A empezar por una reestructuración productiva que satisfaga el triple criterio de aumentar la competitividad de la región, disminuir los rezagos sociales y frenar el deterioro ambiental asociado a los actuales patrones de especialización productiva. Para ello se necesita incrementar el ahorro interno, hasta ahora insuficiente para sostener una acumulación endógena de capital a niveles que permitan revertir la situación de pobreza que aqueja a un alto porcentaje de la población. Además, se hace imprescindible aumentar el gasto social, sobre todo en educación y salud, y crear empleo de calidad, con especial atención en la equidad de género y una mejor inserción de los jóvenes de la región. Alcanzar niveles de ahorro genuino en el plano nacional, también repercute en la reversión de los procesos actuales de deterioro ambiental y de la pérdida de capital natural y humano, que constituyen una causa esencial de pérdida de las capacidades productivas.

La reestructuración productiva hace imperioso introducir también cambios cualitativos en el patrón de inversión, tanto pública como privada y social, reencauzándola hacia proyectos de alta rentabilidad social y de signo sostenible. Se hace imprescindible, además, contar con sistemas nacionales efectivos de desarrollo tecnológico y de creación de conocimiento, capaces de impulsar un progreso técnico apropiado para las circunstancias locales, caracterizadas por una elevada dotación de recursos naturales y altos porcentajes de la fuerza laboral en actividades de baja productividad. En el ámbito jurídico-institucional, la región enfrenta la tarea de adecuar los marcos actuales a objeto de facilitar la operatividad de los instrumentos de gestión ambiental en los distintos niveles de gobierno, garantizando la coherencia entre las políticas sectoriales. La especificidad territorial de la gestión ambiental exige el establecimiento de sólidos vínculos operativos con las autoridades locales, mediante estrategias que vinculen todo el espectro de estructuras administrativas a una ampliación de los instrumentos de gestión, incluidos los de índole económica (GUILMARÃES, 2001).

A partir de las consideraciones anteriores, podría concluirse que no es factible, desde el punto de vista de la sostenibilidad, aspirar a alcanzar el rápido crecimiento de la economía requerido por los países de la región sobre la base de los actuales patrones de producción y exportación. Así el documento CEPAL/PNUMA finaliza con la propuesta de un conjunto de prioridades identificadas en las cuatro reuniones subregionales realizadas como parte del proceso previo a la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2002. Estas prioridades deben definirse a la

luz de aquellos procesos que requieren el fortalecimiento de una acción conjunta en el presente período, tanto entre la comunidad de naciones y el sistema ambiental global, como en el interior de la región.

### CONCLUSION: VIEJAS Y NUEVAS AMENAZAS EN EL CAMINO HACIA JOHANNESBURGO 2002

Transcurridas tres décadas desde la Conferencia de Estocolmo, no cabe duda, tal como afirmamos a pocos meses de concluida la Conferencia de Río, que entre los tiempos de “Una Sola Tierra” (Estocolmo) y del “Medio Ambiente y Desarrollo” (Río) ha cambiado de manera inexorable la percepción acerca de la crisis ambiental (GUIMARÃES, 1992). No se puede más reducirla a una cuestión de buscar mantener limpios el aire que respiramos, el agua que bebemos o el suelo que produce nuestros alimentos. Ha quedado superada la visión exclusivamente tecnocrática de los problemas. La ilusión acariciada en Estocolmo de que los avances del conocimiento científico serían, por si solos, suficientes para lograr la descontaminación del planeta y permitir la emergencia de un estilo de desarrollo sostenible se ha hecho pedazos en Río. Ya no tiene cabida tampoco anteponer, de una manera conflictiva, medio ambiente y desarrollo, puesto que el primero es simplemente el resultado del segundo. Los problemas del medio ambiente son los problemas del desarrollo, los problemas de un desarrollo desigual, para las sociedades humanas, y nocivo, para los sistemas naturales. Eso no constituye un problema técnico, sino social y político, tal como ha quedado patente, a regañadientes, hace diez años en Río de Janeiro.

Por consiguiente, afirmar que los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo importa abogar por un nuevo estilo que sea *ambientalmente* sostenible en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea *socialmente* sostenible en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea *culturalmente* sostenible en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y actualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea *políticamente* sostenible al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas. Este nuevo estilo tiene como norte una nueva *ética* del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos de progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas.

Si es cierto que cambiamos dramáticamente nuestra percepción en los últimos treinta años desde Estocolmo, el camino todavía por recorrer es todavía más largo, lleno de obstáculos, avances y retrocesos. Son, en verdad, innumerables los desafíos de la insostenibilidad provocados por las profundas desigualdades socioeconómicas y de poder inter e intranacionales, como también por patrones de producción y de consumo que se han internacionalizado y que impiden siquiera su continuidad por mucho tiempo sin que se produzcan serias perturbaciones para la paz.

Es evidente que le corresponde al mundo desarrollado una responsabilidad mayor y diferenciada en la búsqueda de soluciones para los problemas más apremiantes del planeta, puesto que hasta el momento la contribución de nuestro desorden ecológico al desorden ecológico global es todavía bastante limitada. Pero no se puede escapar de la realidad de que será imposible alcanzar un estilo de desarrollo ambiental y socialmente sostenible, si **todos** los países no estuvieren dispuestos a cambiar su patrón actual de crecimiento y de incorporación del patrimonio natural. Por ejemplo, aunque los gobiernos de la región han aprobado en Rio de Janeiro, en octubre de 2001, una Plataforma de Acción bastante amplia, esta se revela todavía muy conservadora frente a los cambios necesarios, revelando un enfoque reactivo y muchas veces defensivo frente a la agenda de los países desarrollados. La capacidad de la región para actuar concertadamente también revela insuficiencias de consideración, tal como quedó evidenciado en las divisiones entre nuestros países en las negociaciones recientes en materia de cambio climático y biodiversidad.

El propio proceso regional en preparación de la Cumbre de Johannesburgo comprueba las dificultades señaladas. Dos aspectos que se podría considera que no han sido plenamente aprovechados por la región con miras a Johannesburgo. Desde luego, las cuatro reuniones subregionales llevadas a cabo durante 2001 (Cono Sur, Andina, Mesoamericana y Caribe) representaron un proceso sin precedentes en la región. En efecto, es tradición que América Latina y el Caribe realice conferencias regionales en anticipación a cumbres mundiales. Eso ha ocurrido en el caso de las cumbres sociales, de la mujer, de medio ambiente, de asentamientos humanos, de población, de estadísticas y muchas otras. Sin embargo, por primera vez la región tenía la oportunidad de realizar consultas previas, a partir de subregiones, para la formulación de una agenda común.

Asimismo, la singularidad de ese proceso preparatorio se revelaba también por la ausencia de una agenda detallada de los temas a ser debatidos en Johannesburgo. De nuevo, tradicionalmente, muchos gobiernos de la región han manifestado reservas en el pasado respecto de tener que ceñir sus posiciones e intereses en el marco de una agenda global "cerrada" que no necesariamente refleja las particularidades de una región tan compleja y multifacética como América Latina y el Caribe. Por consiguiente, también por primera vez la región tenía amplia posibilidad, no solo de poner sobre la mesa de negociaciones sus intereses comunes sino, en especial, influenciar la propia composición de la agenda que será debatida por los Jefes de Estado en Johannesburgo.

Desgraciadamente, lo cierto es que la Plataforma de Acción que empezó a ser construida a través de esas reuniones, y que terminó finalmente aprobada durante la Conferencia Preparatoria de Rio de Janeiro en octubre de 2001, adolece de dos dificultades. Por una parte, como se mencionó anteriormente, ésta es demasiado amplia para influenciar la agenda de Johannesburgo en la dirección de los intereses específicos de la región. Por otro lado, se restringe demasiado en reafirmar posiciones sin avanzar una agenda de acción mínima y común a todos los países.

En el front de las políticas concretas, aunque los países de América Latina y el Caribe asumieron con entusiasmo los acuerdos de la Cumbre de Rio en 1992,

en el transcurso de los años noventa fue disminuyendo el ímpetu en la aplicación de los compromisos adoptados. Las restricciones estructurales internas, las distorsiones en la interpretación y puesta en práctica de los acuerdos, los sesgos que tomaron diversas negociaciones internacionales y el agravamiento de las asimetrías globales, entre otros factores, han ido conduciendo a un debilitamiento de la agenda del desarrollo sostenible. Si bien la región ha vivido un claro cambio institucional y normativo, no se ha desplegado la visión y el potencial reformador y movilizador de la agenda de la sostenibilidad.

El desempeño económico ha sido insuficiente para revertir los rezagos con que la región ya había llegado a la Cumbre de Río, y los avances han sido más expresivos en el bienestar macroeconómico que en el bienestar social. La desigualdad y la inequidad se han mantenido en la mayoría de los países, e incluso se han agravado en comparación con el mundo desarrollado. La pobreza apenas se ha reducido en su expresión relativa, pero ha registrado aumentos en el número de personas que no alcanzan siquiera a cubrir sus mínimos gastos vitales. Debido a ello, desgraciadamente la región **no** es ahora más sostenible social y económicamente que hace 10 años. La situación ambiental tampoco muestra signos claros de avance en la sostenibilidad. El deterioro persiste a ritmos alarmantes, aunque los procesos concretos muestren diferencias notables entre ellos. Los ecosistemas siguen resintiendo los impactos de modos de producción y consumo, y de patrones de urbanización insostenibles. La base natural de recursos permanece afectada por una presión humana creciente y los servicios ambientales reciben ahora mayor carga de contaminación, aunque algunos progresos empiezan a consolidarse en la protección ambiental y el uso sostenible de recursos gracias al esfuerzo de organizaciones económicas que han asumido los retos de producir de manera sostenible.

En definitiva, la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales en escala mundial requiere nuevas formas de cooperación y de concertación entre los países de la región, puesto que los países más desarrollados han demostrado actuar mucho más coordinados en la identificación y defensa de sus intereses. Eso quedó evidenciado, por ejemplo, en los documentos confidenciales traídos a la luz pública muy recientemente y que comprueban que ya en Estocolmo el entonces llamado Grupo de Bruselas (Alemania, Bélgica, EE.UU., Francia, Países Bajos y Reino Unido) trató, entre otras maniobras, de resistir la creación del PNUMA y de regulaciones ambientales en el ámbito mundial. Son, en verdad, reveladoras algunas de las afirmaciones de esa auténtica asociación de conspiradores tras bambalinas –“una instancia no oficial de toma de decisiones que debe permanecer no oficial y confidencial”. En una nota preparada por el gobierno de Inglaterra para una reunión secreta del grupo, llevada a cabo en diciembre de 1971 en Ginebra, se sugiere claramente que “nuevas y dispendiosas organizaciones internacionales deben ser evitadas, aunque un reducido pero efectivo mecanismo central de coordinación... no sería bienvenido pero será probablemente inevitable” (HAMER, 2002).

Conjuntamente con el multilateralismo y la concertación, se impone también redefinir los conceptos y prácticas de cooperación y de soberanía de modo

que se adecuaran a la consolidación de un nuevo orden internacional. Un orden a partir del cual los intereses nacionales converjan para el fortalecimiento de los intereses “planetarios” de la humanidad en su conjunto, pero en armonía con los derechos soberanos de cada pueblo para decidir su destino. En términos regionales, es urgente definir una visión del futuro latinoamericano y caribeño, y de la viabilidad del desarrollo que se precisa y se quiere tanto para los países como para lo que tienen en común como región. En el avance de América Latina y el Caribe en el siglo XXI, la diversidad biológica, cultural y de conocimiento e información podrá jugar un papel decisivo en el desarrollo sostenible. En el nivel de las estrategias nacionales de desarrollo, no se puede perder de vista que en América Latina y el Caribe la relación entre medio ambiente y desarrollo pasa por un nudo perverso: las situaciones de extrema pobreza y de profundas desigualdades socioeconómicas a que están relegadas amplias mayorías latinoamericanas.

Los distintos escenarios en discusión en el mundo respecto del nuevo siglo ponen en relieve nuevos fundamentos para orientar el proceso de desarrollo bajo el signo de la *globalización*. Sin embargo, corresponde subrayar que ésta comprende fenómenos diferenciados que se prestan a distintas interpretaciones, muchas veces contradictorias entre sí. No son pocas las posturas, entre las cuales me incluyo, que se acercan a la globalización en su sentido más amplio, no sólo de “oportunidades” sino desde la perspectiva de los riesgos que tal proceso puede representar para la *sostenibilidad*. Se cuestiona, por ejemplo, la racionalidad económica de la globalización vis-a-vis la lógica y los tiempos de los procesos naturales (el capital se ha globalizado, no así el trabajo ni los recursos naturales) y ponen en tela de juicio las posibilidades de la globalización basada en un modelo de crecimiento económico ascendente e ilimitado, en circunstancias en que se agotan muchos de los recursos naturales (fuentes no renovables de energía, fauna, flora, etc.) y se debilitan procesos vitales para la estabilidad del ecosistema planetario (ozono, clima, etc.). Como afirmó con mucho sarcasmo Kenneth Boulding, pionero economista de la sostenibilidad antes mismo de la Conferencia de Estocolmo en 1972, “cualquiera que crea que el crecimiento económico exponencial puede seguir indefinidamente es sin duda un loco...o economista”. Los que se inscriben en esa corriente apuntan, además, a la insostenibilidad social del estilo actual de desarrollo en situaciones de creciente exclusión provocadas, o al menos exacerbadas, por la misma globalización.

Por ende, el reto más singular del Nuevo Milenio está puesto precisamente en la *calidad* del crecimiento (i.e., el incremento en los niveles de bienestar y reducción de las desigualdades socioeconómicas), mucho más que en su *cantidad* (i.e., el incremento puro y simple del producto). El Embajador Rubens Ricúpero, actual Secretario General de UNCTAD, ha sido muy afortunado al recordar que “la teoría del ‘trickle down effect’, la prioridad en crecer la torta, jamás han resultado, ni en China ni en los Estados Unidos. No es suficiente con aumentar la riqueza o expandir y mejorar la educación. Son indispensables políticas distributivas y políticas correctivas y compensatorias de las injusticias y desequilibrios del pasado” (RICÚPERO, 2001). Se han revelado igualmente oportunas las palabras del Secretario General de Naciones

Unidas, Kofi Annan, al prefaciarse un libro de la Universidad de Naciones Unidas sobre las implicaciones del proceso de globalización:

”La última década revela como millones de seres alrededor del planeta han estado experimentando la globalización no como un agente del progreso, sino como una fuerza disruptiva y hasta destructiva, mientras muchos millones más han estado absolutamente excluidos de sus beneficios... La globalización ha sido vista por muchos como inevitable. Si bien es cierto que su principal motor sea la tecnología y la expansión e integración de mercados, no es menos correcto resaltar que la globalización **no es** una “fuerza de la naturaleza”, sino el resultado de procesos impulsados por seres humanos. Es en ese preciso sentido que corresponde domesticarla para el servicio de la humanidad. Para ello, requiere ser cuidadosamente administrada, nacionalmente, por países soberanos, e, internacionalmente, a través de la cooperación.” (GRUNBERG & KHAN, 2000)

Lo sugerido hasta aquí implica tomar en cuenta los desafíos que la globalización antepone, además, para la *governabilidad* en todos sus niveles, planetario, regional, nacional y subnacional. Entre otros motivos porque, tal como indican los autores del libro encargado por el Secretario General, “los temas globales son hoy por hoy menos y menos la suma total de las interdependencias que unen países individuales entre sí. Muchas de las dinámicas globales simplemente ignoran fronteras nacionales. La erosión de los Estados nacionales significa que los gobiernos tienen menos y menos poder. Y gobiernos débiles pueden llevar al fin de la gobernabilidad. Muchos aplauden esa erosión de gobernabilidad —de hecho, la miran como el principal atractivo de la globalización. Estos son los verdaderos anarquistas —quizás mucho más anarquistas que los jóvenes encapuchados que rompieron ventanas durante la reunión de la OMC en Seattle en 1999.” (ibid.)

Por último, pero no por ello menos importante, constituye motivo de alarma la nueva realidad geopolítica y de seguridad a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001. En efecto, uno de los aspectos más sobresalientes del entorno internacional anterior, se refería a que la relativa desobstrucción de los canales de negociación internacional, hasta mediados de los años ochenta copados por los temas de seguridad estratégica en un contexto de Guerra Fría y de carrera armamentista, había permitido poner en el centro de las preocupaciones el deterioro del medio ambiente no como un efecto colateral del crecimiento, sino como una característica intrínseca del entonces llamado *estilo* de desarrollo. No ha sido por otro motivo que partimos en Estocolmo con una Conferencia muy restringida, inicialmente diseñada para analizar el deterioro del *Medio Ambiente Humano*, llegamos a Río para debatir los vínculos entre *Medio Ambiente y Desarrollo*, mientras anhelamos llegar a Johannesburgo en 2002 para adoptar decisiones hacia el *Desarrollo Sostenible*.

El brutal ataque de que fue víctima los Estados Unidos llevó a niveles de inseguridad en la principal potencia quizás solo comparables al bloqueo de Berlín o a

la crisis de los misiles soviéticos en Cuba. La respuesta inicial y todavía dominante, marcadamente militar, hace renacer el espectro de una nueva Guerra Fría, lo cual representaría sin duda un retroceso en las relaciones internacionales. Sería desafortunado para los esfuerzos de pavimentar la transición hacia el desarrollo sostenible, si se empezara a supeditar los desafíos sociales, ambientales e institucionales de la sostenibilidad a consideraciones exclusivamente geopolíticas (i.e., según los límites e interpretaciones siempre problemáticas respecto de lo que significan movimientos o acciones terroristas, nacionalistas o de legítima protesta u oposición).

La historia exhibe suficientes ejemplos de los resultados perversos del fundamentalismo extremado. Si el milenio anterior había empezado con las Cruzadas de Cristianos en contra de Moros determinando el curso de la civilización, resurge nuevamente el espectro de anteponer Oriente y Occidente en fundamentalismos antojadizos: el fundamentalismo religioso y el económico, el del mercado por encima de los intereses colectivos de bienestar y de desarrollo material y espiritual. No hay que olvidarse que el fundamentalismo religioso en algunos países remonta precisamente a la resistencia a la Cruzadas fundadas en la versión pré-moderna del “pensamiento único”, y muchos de los que hoy podríamos clasificar como movimientos terroristas tienen sus raíces históricas en esa misma resistencia. Representaría pues una evidente marcha atrás permitir que los avances logrados en la civilización occidental, y en cierta medida profundizados con la globalización, se vean ahora amenazados por la lucha anti-terrorista.

Si antes era correcto afirmar que el cambio de una agenda exclusivamente ambiental a una de sostenibilidad revelaba un norte y un contenido de carácter ético, muy semejante al de la evolución de la agenda de igualdad de género y de derechos humanos (GUIMARÃES, 1996b), no son pocos los que advierten para las amenazas a las libertades civiles que pueden representar las indispensables medidas para afrontar la nueva realidad del terrorismo internacional. No menos inquietantes, se advierte también, podrían ser las tendencias en otorgar prioridad al interés individual, económico y estratégico, de los países hegemónicos, relegando a un segundo plano la agenda de cooperación internacional en materia de erradicación de la pobreza, reducción de las desigualdades y recuperación de la capacidad de soporte de los ecosistemas planetarios.

Como reconoció Joseph Stiglitz, el más reciente galardonado con el Premio Nobel de Economía, un mes después del atentado a la Torres Gemelas, “hay el sentimiento creciente de que quizás nos hemos equivocado al poner demasiado énfasis en los intereses materiales egoístas, y demasiado poco en los compartidos” (STIGLITZ, 2001). El riesgo de hacer retroceder la agenda de sostenibilidad es por tanto real, pero, como sugiere Stiglitz, ojalá se imponga el reconocimiento de que “con la globalización viene la interdependencia, y con la interdependencia viene la necesidad de tomar decisiones colectivas en todas las áreas que nos afectan colectivamente”.

Siguen esperando eco en las decisiones de nuestros gobernantes las advertencias hechas por Margaret Mead previas a Estocolmo. Debemos considerar “los modos de vida de nuestros antepasados como algo al cual jamás seremos capaces

de retornar; pero podemos rescatar esa sabiduría original que nos permita comprender mejor lo que está sucediendo hoy día, *cuando una generación casi inocente de un sentido de historia tiene que aprender a convivir con un futuro incierto, un futuro para el cual no ha sido educada*” (MEAD, 1970, énfasis mía). Treinta años más tarde, tiene razón Lourdes de Santiago al recordar la frase de un campesino mexicano que resume los tiempos actuales con mucha sabiduría: “estábamos mejor cuando estábamos peor (sic)” (DE SANTIAGO, 2002). No se puede negar que el mundo se ha vuelto extremadamente más complejo en las décadas recientes. Pero también es cierto que en materia de sostenibilidad, pese a la ingenuidad tecnocrática que enmarcó los pioneros de Estocolmo, éramos felices y no lo sabíamos.

## BIBLIOGRAFIA

- ACUNA, G. **Marcos Regulatorios e Institucionales Ambientales de América Latina y el Caribe en el Contexto del Proceso de Reformas Macroeconómicas: 1980-1990**, Santiago de Chile, CEPAL, doc. LC/R.2023, abril 2000.
- ACQUATELLA, J. **Aplicación de Instrumentos Económicos en la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Desafíos y Factores Condicionantes**, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 31 (LC/L.1488-P), enero 2001.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe - **Centroamérica: Evaluación de los Daños Ocasionados por el Huracán Mitch, 1998**, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, (LC/MEX/L.375), 18 de mayo 1999.
- . **Una Década de Luces y Sombras: América Latina y el Caribe en los Años Noventa**, Bogotá, CEPAL/Alfaomega, 2001a.
- . **Crecer con Estabilidad: El Financiamiento del Desarrollo en el Nuevo Contexto Internacional**, Bogotá, CEPAL/Alfaomega, 2001b.
- . **Panorama social de América Latina, 2000-2001**, Santiago de Chile, doc. LC/G.2128-P, N° de venta: S.01.II.G.141.150, 2001c.
- . **El Espacio Regional: Hacia la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe**, Santiago de Chile, Serie Libros de la CEPAL, N° 60 (LC/G.2116/Rev.1-P), 2001d.
- . **La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: Desafíos y Oportunidades**, Santiago de Chile, CEPAL, doc. LC/G.2145(CONF90/3), 5 de octubre, 2001e.
- BARCENA, A. **Bases para Una Ciudadanía Ambiental**, México, PNUMA, 1999.
- BIRD **Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: El Estado en Un Mundo en Transformación**, Washington, D.C., Banco Mundial, 1997.
- DE SANTIAGO, L. **La Gobernabilidad en América Latina Hacia el Siglo de la Globalización**, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado, Tesis de Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, doc. Mimeo, 2002.
- GRUNBERG, I. & KHAN, S. (eds.) **Globalization: The United Nations Development Dialogue: Finance, Trade, Poverty, Peace-Building**, Nueva York, United Nations University Press, 2000.

- GUIMARÃES, R.P. “El Leviatán Acorralado: Continuidad y Cambio en el Papel del Estado en América Latina”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, No. 63, abril-mayo, pp. 45-81, 1990.
- . “El Discreto Encanto de la Cumbre de la Tierra: Una Evaluación Impresionista de la Conferencia de Río” *Nueva Sociedad* (Caracas), Nº 122, noviembre-diciembre, 1992, pp. 86-103
- . “¿El Leviatán en Extinción? Notas sobre la Reforma del Estado en América Latina”, *Pretextos* (Lima), Nº 9, Noviembre 1996, 1996a., pp. 115-43.
- . “Nuevas Temáticas en las Políticas Públicas”, In: GUZMAN, V. & HOLA, E. (eds.) **El Conocimiento como un Hecho Político**, Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Mujer, 1996b, pp. 135-46.
- . **Fundamentos Territoriales y Bioregionales de la Planificación**, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Nº 39, (LC/L.152-P), julio, 2001.
- HAMER, M. “Plot to Undermine Global Pollution Controls is Revealed”, *The New Scientist*, 2 de enero 2002. Versión electrónica <http://www.newscientist.com/hottopics/pollution/pollution.jsp?id=ns99991734>.
- IFRC, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja - 2001 *IFRC World Disaster Report*, Ginebra, 2001.
- MEAD, M. **Culture and Commitment**, Nueva York, Doubleday, 1970.
- PINTO, A. “Falsos Dilemas y Opciones Reales en la Discusión Latinoamericana”, *Revista de la CEPAL*, No. 6, Segundo Semestre, 1978, pp. 27-45.
- PNUD, **Informe sobre el Desarrollo Humano**, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- . **Estudio Comparativo de los Diseños Institucionales para la Gestión Ambiental en los Países de América Latina**, documento presentado en la cuarta Reunión del Comité Intersesional del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Lima, 2 de octubre, 1999.
- PNUMA **GEO: América Latina y el Caribe. Perspectivas del Medio Ambiente**, San José de Costa Rica, 2000.
- RICUPERO, R. “A Face Visível da Desigualdade”, *Folha de São Paulo*, Domingo, 8 de julio, 2001. Versión electrónica, <http://www.jornal.ufrj.br/newsletter/ anteriores/news138.html#28>.
- STIGLITZ, J. “Cambiar la Prioridades”, *El País*, Jueves, 11 de octubre 2001. Versión electrónica [http://www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/Cambiar\\_ las\\_ prioridades.htm](http://www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/Cambiar_ las_prioridades.htm).

## NOTAS

\* Las opiniones expresadas en el presente documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la CEPAL o las instituciones mencionadas.

\*\* Licenciado en Administración Pública, Maestro y Doctor en Ciencia Política, investigador de la División del Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile (Naciones Unidas, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, CHILE, fono (56-2) 210-2154, fax (56-2) 208-0252, e-mail: [rguimaraes@eclac.cl](mailto:rguimaraes@eclac.cl)).