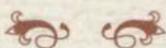


Los desafíos del desarrollo sustentable en la región latinoamericana



Víctor L. Urquidi



338.98
U79d

EL COLEGIO DE MÉXICO

LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO
SUSTENTABLE
EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

PROGRAMA DE ESTUDIOS AVANZADOS
EN DESARROLLO SUSTENTABLE
Y MEDIO AMBIENTE
(LEAD-MÉXICO)

Serie Cuadernos de Trabajo
Número 5

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS
Y DE DESARROLLO URBANO

LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO
SUSTENTABLE
EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Víctor L. Urquidi



EL COLEGIO DE MÉXICO

338.98

U79d

Urquidi, Víctor L.

Los desafíos del desarrollo sustentable en la región latinoamericana / Víctor L. Urquidi. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 2002.

51 p. ; 21 cm. -- (Serie Cuadernos de trabajo ; 5)

Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente, LEAD-México.

ISBN 968-12-1067-7

1. Desarrollo sostenible -- América Latina. 2. Globalización. 3. América Latina -- Relaciones económicas exteriores. 4. América Latina -- Política económica.

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Primera edición, 2002

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1067-7

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación	9
I. Antecedentes	11
II. La situación ambiental en el mundo	15
III. La situación ambiental en la región latinoamericana	21
IV. El desarrollo sustentable y equitativo como proceso sociopolítico	31
V. El intercambio comercial y el desarrollo sustentable	37
VI. Perspectiva y conclusiones	49

PRESENTACIÓN

El autor pasa revista a lo poco que se ha logrado en los últimos 30 años en materia de mejoramiento ambiental, no obstante las conferencias de las Naciones Unidas, entre ellas la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, y la labor emprendida por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a partir de 1974, incluso en las instancias de la región latinoamericana. El concepto de *desarrollo sustentable* ha sido escasamente comprendido a niveles global y regional por los gobiernos y por la sociedad civil. La perspectiva ambiental no es favorable, en parte porque las acciones que se proponen y asumen carecen de visión de largo plazo y porque no se conjuntan, con voluntad política, los esfuerzos oficiales con los de la sociedad civil.

El texto se divide en las siguientes secciones:

- I. Antecedentes
- II. La situación ambiental en el mundo
- III. La situación ambiental en la región latinoamericana
- IV. El desarrollo sustentable y equitativo como proceso sociopolítico
- V. El intercambio comercial y el desarrollo sustentable
- VI. Perspectiva y conclusiones

Se agradece a la Universidad Católica de Buenos Aires, su autorización para hacer esta edición separada de un artículo enviado a mediados de 2001; el texto ha sido actualizado a abril de 2002.

I. ANTECEDENTES

Han transcurrido casi diez años desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro en junio de 1992. Han pasado 15 años desde la publicación del llamado Informe Brundtland, de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, que sirvió como documento de base a la Cumbre de Río. Y van ya casi 18 años desde el nombramiento de esa Comisión por la Asamblea General de Naciones Unidas.

A estas fechas del nuevo milenio, ni uno solo de los 178 países representados en Río de Janeiro ha emprendido un proceso coherente e integral de desarrollo sustentable y equitativo, concepto aprobado en la Declaración de los jefes de Estado y contenido en la Agenda 21, el programa global, regional y nacional derivado de la Conferencia. (Véase, más adelante, el capítulo IV.)

Sin embargo, algunos países han mejorado sus políticas ambientales, sobre todo en Europa occidental, entre los asociados de la Unión Europea. Entre otros miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha habido avances, como en Japón, pero a la vez retrocesos en esta materia, como los casos de Canadá, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, México y Corea del Sur. Los países del ex bloque soviético no se han distinguido por haber puesto en marcha ni siquiera programas ambientales adecuados. En África y el Oriente Medio, y varias partes de Asia del Sur y del Sudeste, y en China, tampoco se registran programas proambientales suficientemente integrados. La situación en la región latinoamericana y del Caribe deja todavía mucho que desear (véase el capítulo III).

El concepto de *desarrollo sustentable*¹ viene de otro que algunos economistas, notablemente Ignacy Sachs, habían propuesto en los años sesenta² y de las ideas conservacionistas de la comunidad científica, apoyadas por escritores y publicistas y por los medios escritos. (Véase más adelante el capítulo IV.) De estas instancias y del liderazgo del gobierno de Suecia y algunos otros de Europa septentrional surgió la primera Conferencia de las Naciones Unidas, denominada del Medio Ambiente Humano, en 1972, con sede en Estocolmo. A ella no asistieron los países del bloque soviético y faltaron varios otros. Los países en vía de desarrollo no estuvieron plenamente representados y los discursos de sus representantes llevaban la impronta retórica de los llamados “Decenios del Desarrollo” de las Naciones Unidas y poca comprensión del cambio cualitativo del medio ambiente global y regional, y aun a nivel nacional. Los países en desarrollo afirmaban que el costo del mejoramiento ambiental no podría asumirse y que lo prioritario era seguir clamando por financiamiento externo para el desarrollo a secas. Por otro lado, en Estocolmo se efectuó en paralelo el primer foro de organizaciones no gubernamentales (ONG) interesadas en el medio ambiente, en el cual participaron también personalidades de las comunidades científicas y de la sociedad civil, que, como de costumbre, iban mucho más adelante de las posiciones gubernamentales.

¹ Éste fue el término al fin adoptado por los traductores de las Naciones Unidas al finalizar la Cumbre de Río, por analogía con la palabra inglesa *sustainable*, aunque en español tendrá que considerarse como un anglicismo, ya que no tiene el mismo significado. Sirvió, sin embargo, para llamar la atención. Se usa también a veces el término *sostenible*, que tampoco es del todo satisfactorio ni tiene el mismo significado –pero que, por ejemplo, emplean en sus publicaciones en español el PNUMA, la CEPAL y otros, y algunos medios de comunicación. En francés, se adoptó *durable*. En alemán, se dice *nachhaltige Entwicklung*. Alguna vez pensé en emplear *perdurable*, pero me he plegado al vocabulario oficial de las Naciones Unidas.

² Véase la colección de ensayos de Ignacy Sachs, *Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción*, México, El Colegio de México, 1982, especialmente los capítulos 2, “En torno a la economía política del medio ambiente”; 3, “Ambiente y estilos de desarrollo”, y 9, “Medio ambiente y desarrollo”.

El resultado principal de la reunión de Estocolmo fue crear el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), iniciado en 1974, con sede en Nairobi, Kenia, con un fondo de escasos 100 millones de dólares. Su labor produjo en una primera etapa resultados concretos principalmente en Europa, porque ya existía en esta área geográfica tendencia a corregir los excesos de la contaminación y se contaba con bases institucionales de cooperación regional, entre ellas la Comunidad Económica Europea (CEE) y la OCDE. Por su parte, el PNUMA apoyó en todas las regiones en vía de desarrollo la elaboración de programas nacionales para mejorar el medio ambiente e inició la consideración de temas de carácter mundial o global. De éstos el más destacado fue el Protocolo de Montréal de 1987, que ya tenía antecedentes, para eliminar la producción, comercio y utilización de los clorofluorocarburos (CFC), sustancias cloradas empleadas en varios procesos industriales, sobre todo en la electrónica y en diversos productos químicos y cosméticos envasados para aplicación mediante aerosoles. Se había ya demostrado que los CFC habían empezado a reducir el espesor de la capa de ozono que envuelve al planeta y protege a la atmósfera de los rayos ultravioleta. Se les pudo atribuir también la destrucción del ozono en la Antártida y significativas contribuciones al efecto de invernadero: el aumento de la temperatura atmosférica por exceso de emisiones de carbono respecto a la capacidad de absorción del mismo por la vegetación, los bosques y los océanos. El PNUMA ha publicado valiosos estudios sobre los temas ambientales más significativos, y sus informes anuales recientes son ejemplares tratamientos de la problemática global y regional con enfoque multidisciplinario.

Para 1984, fue evidente que era indispensable dar un nuevo y fuerte impulso a las políticas ambientales y situarlas en un marco más amplio. De ahí la Comisión Brundtland³ y todo lo que ha seguido en el marco de las Naciones Unidas y en los ámbitos regio-

³ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Nueva York, Oxford University Press, 1987. La edición en español del Informe Brundtland, *Nuestro futuro común*, se publicó en Madrid, Alianza Editorial, 1987.

nales y nacionales. Se pusieron grandes esperanzas en la Conferencia y Cumbre de Río, convocada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1992. Suecia, el primer paladín del medio ambiente, transfirió el 5 de junio de 1991 los bártulos a Brasil, que aceptó la sede de la conferencia. Sin embargo, ni Brasil ni Naciones Unidas han podido mantener el liderazgo. Han faltado recursos financieros y materiales, pero sobre todo voluntad política del conjunto de los países miembros. Aun las mismas comisiones regionales de las Naciones Unidas, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC), y otros organismos multilaterales, con excepción de la OCDE, asumieron tardía y lentamente las ideas y las recomendaciones de la Cumbre de Río. La Asamblea de las Naciones Unidas creó una Comisión del Desarrollo Sustentable, bajo la égida del Consejo Económico y Social, que en su mayor parte sólo ha contribuido a definir programas generales para abordar algunos de los principales problemas globales del medio ambiente. En su IX sesión, en Nueva York, en abril de 2001, varias delegaciones mostraron insatisfacción por los escasos avances y hasta se puso en duda aun la utilidad de dicho mecanismo.⁴

En 1997, se organizó una minicumbre en Nueva York, en las Naciones Unidas, para conmemorar Río + 5. En el informe que firmaron varios jefes de Estado se lee que: "Reconocemos [los países participantes] que se ha obtenido cierto número de resultados positivos, pero nos preocupa profundamente que las tendencias generales conducentes al desarrollo sustentable sean peores hoy en día de lo que fueron en 1992".⁵ Las conmemoraciones de Río + 6, 7 y 8 han pasado desapercibidas, como le ocurrió a Río + 9 en el 2001. En la actualidad se prepara la conmemoración que se designa como Río + 10, que se llevará a cabo a invitación del Gobierno de Sudáfrica, en Johannesburgo, en agosto del año 2002.

⁴ Véase *BRIDGES Weekly Trade News Digest*, vol. 5, núm. 16, 1º de mayo de 2001, p. 4.

⁵ Naciones Unidas, *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*, Sesión Especial de la Asamblea General, 23-27 de junio de 1997. (Obtenido de Internet; traducción del inglés.)

II. LA SITUACIÓN AMBIENTAL EN EL MUNDO

Mientras tanto, el deterioro ambiental global y regional ha continuado en forma aguda y en algunos aspectos acelerada. Ya en 1997, el PNUMA afirmaba en su *GEO-1*, que “[...] a pesar de los avances en varios frentes, el ambiente, desde una perspectiva global, ha seguido degradándose durante el último decenio, y problemas ambientales destacados siguen estando enraizados en el tejido socioeconómico de las naciones de todas las regiones [...]” Más adelante, se recalca en dicho informe que:

El progreso hacia un futuro global es demasiado lento. No se aprecia ningún sentido de urgencia. Tanto en el ámbito internacional como en el nacional son todavía insuficientes los recursos financieros disponibles y la voluntad política para frenar la degradación ambiental global y para hacer frente a los problemas más importantes –por más que se disponga ya del conocimiento y la tecnología necesarios para lograrlo. Se reconoce en forma apenas limitada que los problemas ambientales son por fuerza de largo plazo y acumulativos, y que tienen graves consecuencias globales y en materia de seguridad [...] Las estructuras para la gobernación y la solidaridad ambiental globales siguen siendo demasiado débiles para que el progreso se alcance como realidad mundial. Como resultado de todo ello, se está ampliando la brecha entre lo que se ha conseguido ya y lo que, con sentido realista, falta hacer.¹

En el informe *GEO 2000* publicado en junio de 2000 por el mismo organismo, en el prólogo firmado por el Director Ejecutivo

¹ United Nations Environment Programme (UNEP-PNUMA), *Global Environment Outlook, GEO-1*, Executive Summary: Global Overview, p. 2. Tomado de fuente Internet: www.unep.org/unep/eia/exsum/ex.2.htm (traducido del inglés).

del PNUMA, se hace la advertencia de que al mismo tiempo que se está procurando resolver los problemas ambientales tradicionales, siguen surgiendo algunos nuevos que deben atenderse con gran urgencia, como los del cambio climático, los efectos potenciales de los organismos transgénicos, y la cada vez más frecuente exposición a los productos químicos sintéticos. Será por ello indispensable investigar ampliamente “las causas de los principales problemas ambientales, entre ellas los patrones de consumo insustentables, las zonas de gran densidad demográfica que colocan a los recursos disponibles bajo presiones excesivas, y los efectos de los conflictos armados que causan tensiones y degradación ambientales, tanto locales como regionales”. En cuanto a los esfuerzos que se han hecho para detener el deterioro ambiental,

son demasiado pocos y tardíos. Al ambiente se asigna todavía baja prioridad en la planeación nacional y regional, y son escasos los recursos financieros si se comparan con los que se asignan a otras tareas del desarrollo. Pese a señales positivas y a mejoramiento de las políticas ambientales, faltan procesos de formulación integrales —cada vez más urgentes— que deben reflejarse además en las evaluaciones.²

El diagnóstico contenido en este informe contó con la participación de más de 850 expertos repartidos por todo el mundo en más de 100 países y con la colaboración de más de 30 institutos ambientales y de los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, se hace notar lo inadecuado e insuficiente de mucha de la información disponible, como por ejemplo, acerca del uso de plaguicidas, el acervo de pesquerías, la calidad de los bosques, los yacimientos hídricos subterráneos y la diversidad biológica. El informe abunda en la necesidad de compilar información cualitativa, y en la dificultad para hacer comparables los datos de diversos países, lo que impide llegar a cifras agregadas que permitan evaluaciones más precisas. El uso de datos de origen

² UNEP (PNUMA), *Global Environment Outlook 2000*, “Prólogo”, Londres, UNEP/Earthscan, 1999, pp. xii-xiii.

satelital, donde sea aplicable esta técnica, no ha alcanzado ni de lejos su potencial. Mucha información está protegida o se oculta, por ejemplo en materia de recursos hídricos y yacimientos de hidrocarburos. Incluso existe tendencia a comercializar la información transmitida por Internet, lo que limita el acceso a la misma.³

La actividad del PNUMA se desarrolla en todas las regiones y en diversas instancias, lo que le permite examinar la situación en diferentes ámbitos territoriales y oceánicos: África, Asia y el Pacífico, Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe, Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), Asia Occidental, y las regiones polares. Para cada una existen análisis detallados, que el *Global 2000* incorpora. La preocupación central del PNUMA para el siglo XXI consiste en los problemas ambientales globales, que reparte en tres grandes categorías: acontecimientos imprevistos y descubrimientos científicos; transformaciones súbitas e inesperadas de viejos problemas; y problemas bien conocidos sobre los cuales las respuestas son inadecuadas. La mayor parte de los expertos encuestados informó que su principal preocupación es que se agraven problemas ambientales que no reciben suficiente atención, por ejemplo, el del cambio climático y el de la escasez y poca calidad del agua.

A nivel internacional intergubernamental, cabe mencionar la Declaración de Malmö, Suecia, de mayo de 2000, en que los ministros del medio ambiente participaron en un primer Foro Ambiental Ministerial Global a fin de tomar acuerdos con vistas a Río + 10. En dicha declaración, se recalcó la “brecha alarmante entre los compromisos y las acciones”, y en general se apoyaron las conclusiones y recomendaciones del *GEO 2000* antes mencionado. Además, se subrayó el papel que debe desempeñar el sector empresarial, y en general el que corresponde a la sociedad civil. Se insistió en la validez de la Agenda 21 y en que la Cumbre Río + 10 se ocupe de fortalecer la tendencia a generar el proceso de desarrollo sustentable. No obstante, la Declaración de Malmö se redu-

³ *Ibid.*, “El Problema de los Datos”, pp. xvi-xix.

⁴ *Ibid.*, p. xxvii.

ce a las bellas palabras de siempre, necesarias en el ámbito de las Naciones Unidas. El meollo a la vista es cómo traducirlas en realidades, a niveles regional y global.

Son numerosos los organismos internacionales, además del PNUMA, que verifican y explican el deterioro ambiental en sus frecuentes informes, por ejemplo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros de carácter regional, así como instituciones de investigación ambiental en los principales países. El deterioro ambiental global y regional se reconoce asimismo en informes de institutos científicos, en los medios, en los centros educativos y en creciente número de organizaciones no gubernamentales en todos los continentes, y genera respuestas activas y propuestas en las instituciones universitarias y en número creciente de organizaciones no gubernamentales. En Estados Unidos destacan por la amplitud de sus respectivos ámbitos, el World Resources Institute y el WorldWatch Institute; en Gran Bretaña, el International Institute for Environment and Development; en Canadá, el International Institute for Sustainable Development. Una importante organización empresarial de carácter mundial ha impulsado a su vez a las grandes empresas transnacionales a mejorar sus políticas proambientales y ha emprendido importantes estudios.⁵ Los medios, en los últimos años, destinan espacio casi diario a los temas ambientales y promueven reportajes especiales.

Varios desastres y catástrofes han llamado la atención de la opinión pública mundial, en materias cuya problemática empezó a plantearse desde fines de los años sesenta, en particular con relación al empleo de los energéticos de origen fósil, a las contaminaciones

⁵ World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), *Exploring Sustainable Development. World Global Scenarios; Summary Brochure*, Londres, 1997; y *Ten Years of Achievement. Annual Review 2000*, Ginebra, enero de 2001. En Monterrey, Nuevo León, México, se estableció el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible en América Latina, después denominado Centro Innova para el Desarrollo Sostenible, como filial del Consejo Mundial. Sin embargo, ha suspendido sus actividades. El WBCSD inició en el año 2000 un estudio a nivel mundial sobre las implicaciones de la industria del cemento, cuyos resultados se darán a conocer en Johannesburgo.

hídricas y a los usos del agua, a los confinamientos de desechos peligrosos y de sustancias tóxicas, a las pérdidas de biodiversidad, de bosques y de suelos, y a la degradación de las condiciones de hábitat humano. En la Conferencia de Río se firmaron convenciones marco sobre el cambio climático y acerca de la pérdida de biodiversidad como temas de interés global urgente, y se propusieron otras convenciones, por ejemplo, sobre protección de los bosques y de los suelos, que se han firmado. Todas ellas han sido ya ratificadas y han entrado en vigor; pero nada más. Los avances han sido tenues, y en el caso del cambio climático, tras el Protocolo de Kioto de 1997, destinado a reducir las emisiones netas de carbono a la atmósfera que generan el efecto invernadero, ha habido un derrumbe en la voluntad de algunos gobiernos importantes para seguir adelante oportunamente, evidenciado en la Conferencia de La Haya de noviembre de 2000, no obstante la cada vez más segura y documentada información de la comunidad científica internacional sobre el efecto invernadero y las variaciones climáticas.⁶ Los países en desarrollo, por su parte, han preferido seguir la política del avestruz, esperando que los países industrializados más adelantados empiecen a hacer algo, seguidos algún día por China. El gobierno de Estados Unidos, en particular, anunció que no aceptaba el Protocolo de Kioto alegando efectos económicos negativos en la economía de ese país. Sin embargo, es probable que se ratifique su entrada en vigor en la Cumbre de Johannesburgo, aun sin Estados Unidos.

En abril de 2002, la Cumbre de Biodiversidad de las Naciones Unidas, VI Conferencia de las Partes, reunida en La Haya, hizo recomendaciones decepcionantes acerca del programa de tra-

⁶ Acerca de las razones básicas por las que es necesario llegar a acuerdos políticos para reducir el efecto invernadero con base en el Protocolo de Kioto, es de mucho interés el trabajo de Alain Lipietz, "Working for World Ecological Sustainability: Towards a 'New Great Transformation'", en *The Future of the Global Economy: Towards a Long Boom?*, París, OCDE, 1999, pp. 139-160. El autor es profesor del Centro de Estudios Prospectivos de Economía Matemática Aplicados a la Planificación, de Francia.

bajo necesario, al no referirse a los bosques primarios. En cambio, se aceptó respetar los derechos de propiedad de los países del Sur sobre su diversidad biológica, aunque en forma voluntaria y sujeta a contratos nacionales. Existe aún mucho comercio ilegal de especies, incluidas maderas.

III. LA SITUACIÓN AMBIENTAL EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

En la región latinoamericana y del Caribe,¹ a pesar de haber sido la sede de la Cumbre de 1992, y de haberse obtenido respuesta positiva en las sociedades civiles de muchos de los países y de los gobiernos, así como de organizaciones locales, y de haberse llevado a la práctica diversos programas ambientales, el avance proambiental ha sido mínimo y, por otro lado, el deterioro ha sido constante y de gran peligro para la especie humana, no sólo para los equilibrios ecológicos.

Los informes anteriores a la Cumbre de Río pecaban de irreales, a veces de tendenciosidades políticas.² Las voces críticas de la sociedad civil y de los medios académicos casi nunca fueron es-

¹ Por "región latinoamericana y del Caribe" entiendo el amplio territorio geográfico, con sus zonas oceánicas, que comprende a los países que antes constituían "América Latina" y algunos territorios del Caribe. Por su gran diversidad en todos los órdenes, y pese a sus similitudes, considero de poca utilidad insistir en el término "América Latina" (con el añadido de "y el Caribe"), y de aun menos valor sumar cifras de todos los países o de parte de ellos para tratar "a nivel agregado" la problemática económica, social y ambiental de la "región". Hay poca congruencia en la forma en que se presentan las cifras por diversos organismos internacionales. La CEPALC dice incluir datos de territorios del Caribe de "habla inglesa" en el conjunto del "Caribe", pero incluye a Suriname, y en otro cuadro incluye a Puerto Rico, que es parte de Estados Unidos, dejando fuera a Haití, Cuba y Belice. Por su parte, el PNUMA incluye en el "Caribe", además de los territorios de habla inglesa, a las Antillas Neerlandesas, Aruba, Guadeloupe, Martinique, Haití, Puerto Rico, Cuba y la República Dominicana, aunque excluye a Belice, que incorpora, junto con México, en "Mesoamérica".

² Un documento importante fue el informe de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, *Nuestra propia agenda*, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Nacio-

cuchadas. La misma CEPALC empezó a ocuparse apenas en 1978 del medio ambiente en relación con el desarrollo, y sólo a raíz de la Cumbre de Río registró algunas ideas relativas al desarrollo sustentable. Anteriormente, para la CEPALC como para tantos otros organismos, no sólo se omitía el problema del deterioro ambiental en el tratamiento del desarrollo económico y social sino que brillaba por su ausencia su relación con el resto de la actividad económica y social, sobre todo en perspectiva futura.

Sin embargo, un informe reciente de la CEPALC hace ver, por lo menos, que a ese nivel se empieza a reconocer el desafío que presentan las tendencias recientes de deterioro ambiental como parte del proceso de desarrollo; es decir, se empieza a asumir, aunque en forma segmentada, la noción del desarrollo sustentable.³ A partir de la aseveración de que “La creciente conciencia internacional respecto de los aspectos ambientales del desarrollo ha penetrado gradualmente en las políticas públicas de la región [...]”, se afirma en seguida que “[...]a pesar de los esfuerzos realizados, la información sobre el estado del medio ambiente en América Latina y el

nes Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1990. Véase también el libro precursor de Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo, compiladores, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas de El Trimestre Económico 36, 2 tomos, 1980, 1981, compuesto de 28 capítulos por diversos autores. Fue una valiosa primera aproximación, ya bastante superada. El concepto de “estilos de desarrollo” adoptado no fue, en mi opinión, muy afortunado.

³ Véase CEPALC, *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Naciones Unidas/CEPALC, en coedición con Alfaomega, Bogotá, 2001, cap. 7, “La apertura de espacios para el desarrollo sostenible”, y cap. 8, “Desempeño económico y social del Caribe”, sección 5, “Medio ambiente y desarrollo sostenible”. Véase asimismo un primer esbozo en CEPALC, *Equidad, desarrollo y ciudadanía, I. Visión global*, CEPALC, en coedición con Alfaomega, Bogotá, 2ª edición, noviembre de 2000, cap. 2, “Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global”, sección 6, “Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible”; y *III. Agenda económica*, cap. 6, “Consolidar los espacios del desarrollo sostenible”. Curiosamente, el tomo *II. Agenda social*, no contiene al parecer ninguna referencia al desarrollo sustentable ni a la política ambiental en conexión con muchos aspectos de la política social, como el educativo, el de vivienda, el de la lucha contra la pobreza, etcétera.

Caribe muestra que el proceso de degradación ha seguido avanzando en los últimos años”, lo que “compromete el desarrollo futuro de los países de la región, cuyas economías dependen en gran medida del mantenimiento en el largo plazo de la capacidad productiva de los ecosistemas”.⁴ Aunque lo anterior no constituye una alusión clara al *desarrollo sustentable*, pues sigue la tradición de ligar el medio ambiente con la problemática de los recursos naturales, sin tener en cuenta los grandes deterioros de origen antropogénico que afectan la salud de la especie humana, es decir, resultantes de la industrialización y la agricultura modernas, el uso masivo de energéticos de origen fósil en el transporte de carga y de pasajeros, y de las concentraciones urbanas, ni los aspectos sociales consecuentes, constituye una novedosa (para la CEPALC) aproximación –y en efecto, más adelante se entra en diversos aspectos del desarrollo sustentable, aunque sin tratarlos en su conjunto. La CEPALC se queda todavía muy atrás de la Agenda 21 de la Cumbre de Río y de los escritos más recientes del mundo académico, y aun de los del PNUMA.

Tanto la CEPALC como el PNUMA, sin embargo, que se asocian en la consideración de los asuntos ambientales en la región latinoamericana, subrayan el constante deterioro. El PNUMA-ORPALC (Oficina Regional para América Latina y el Caribe), en su más reciente informe sobre América Latina “y el Caribe”,⁵ es bien explícito: “Los albores del siglo XXI nos presentan un mundo en donde continúan la contaminación, la degradación y la destrucción del medio ambiente”.⁶ Pasa a mencionar “grandes logros” –que en verdad son de dudar, pues a continuación hace ver que “los logros alcanzados no son suficientes [...] la temática ambiental aún no ha sido totalmente integrada en los procesos de generación de políticas y corrientes de pensamiento”. Y añade de inmediato: “El tiem-

⁴ CEPALC, *Una década...*, p. 227.

⁵ PNUMA-ORPALC, *GEO 2000, América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC), México/San José de Costa Rica, 2000. (Este documento se relaciona con el *GEO 2000*, del PNUMA, citado en la nota 7.)

⁶ *Ibid.*, “Presentación”, p. 5.

po en que el medio ambiente era considerado tema adicional [*sic*] ha pasado. Ahora es fundamental que el tema ambiental sea definitivamente integrado en el proceso de toma de decisiones en todos los sectores, tales como la economía, la agricultura y la gestión urbana”.⁷ (Podía haberse agregado el transporte, la educación, la salud, el avance tecnológico, la política social, la administración pública, el empresariado, etcétera.)

Todo esto va precedido de una afirmación desafortunada y desde luego no comprobada, de que “El desafío que enfrentamos –el cual no debe ser subestimado– es lograr que nuestra región vuelva al camino del desarrollo sustentable”.⁸ Pero, ¿cuál camino? La región *jamás* ha conocido ese camino. El desarrollo, hasta la fecha, ha sido sencillamente *insustentable*. El desafío consiste más bien en cómo transformarlo en sustentable. No se aprecia suficiente congruencia en algunas de las consideraciones del PNUMA-ORPALC que, además, no coinciden en algunos aspectos con las consideraciones sobre América Latina contenidas en el *GEO 2000* del PNUMA-Nairobi, que asigna la principal importancia, en la región latinoamericana, a los problemas del ambiente urbano y a los del empleo sustentable de los bosques tropicales y la biodiversidad.⁹

Dejando a un lado de momento este aspecto, el informe del PNUMA-ORPALC, en lo referente al deterioro ambiental en la región latinoamericana, que es parte del informe general *GEO 2000*, ya citado, no deja lugar a dudas sobre la situación y la perspectiva. Reúne gran cantidad de datos estadísticos y de información sobre aspectos territoriales y marinos, biodiversidad, bosques y agua, emisiones a la atmósfera, población y educación, fuerza laboral, economía, consumo, producción industrial y agrícola, salud, en la región latinoamericana. Habría, por supuesto, que considerar la validez de esta información estadística y su pertinencia a la problemática del desarrollo sustentable, y en particular sopesar el sig-

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, p. 5, segundo párrafo (cursivas mías).

⁹ UNEP, *Global Environment 2000*, cap. 2, p. 121, “Key Facts”.

nificado de las cifras agregadas que se dan respecto a la región y a sus tres subtotaes que se caracterizan como Mesoamérica, Caribe y "Sur América" [*sic*], y de cada país en lo individual. El conjunto llamado "Mesoamérica" no parece ser una categoría muy adecuada, ya que se compone de México, Centroamérica, Panamá y Belice, siendo el primero bastante disímulo del resto en características económicas y ecológicas, y además miembro de lo que yo llamaría el "Merconorte". En efecto, México se incluye, para ciertos datos, en "Norteamérica". El conjunto llamado "Caribe" comprende Cuba, la República Dominicana, Haití y 19 islas de habla inglesa, francesa y neerlandesa, más Puerto Rico (que es parte de Estados Unidos, pero, para ser lógicos desde el punto de vista ambiental, ¿por qué no el Estado de Florida?). En todo caso, es una información útil, con esas y posiblemente otras limitaciones (véase más adelante).

De cualquier modo, se puede discrepar del análisis en algunos aspectos. Por ejemplo, de entrada se atribuye la degradación ambiental en el mundo, citando un informe anterior del PNUMA y no el *Global 2000*, a dos causas principales: "la pobreza persistente de la mayoría de los habitantes del planeta y el consumo excesivo de la minoría", causalidad que se extiende sin más a la región latinoamericana, si bien añadiendo "el desarrollo insostenible de la agricultura, la industria y el turismo, la urbanización no planificada, el crecimiento demográfico y la densidad poblacional".¹⁰ El *Global 2000*, como se refirió en página anterior, expresa esas causas en forma más matizada. Destacar el "consumo excesivo" en una zona del mundo donde la mayor parte de la población no goza de poder de compra ni para un consumo esencial de alimentos y de otros bienes esenciales, es una exageración, aun una contradicción; cierto es que una pequeña "minoría" de altos ingresos es la que consume a niveles parecidos a los de los países altamente industrializados, pero con ese consumo casi no se afecta el medio ambiente de América Latina, ya que es consumo de bienes y servi-

¹⁰ PNUMA-ORPALC, *Resumen Ejecutivo*, p. 9.

cios en gran parte importados. En cambio, la pobreza extrema, en zonas rurales de la región latinoamericana, que también se manifiesta en parte en las zonas urbanas, sí daña el medio ambiente en tanto determine prácticas agrícolas de roza y quema, de deforestación sin repuesto de árboles, de empobrecimiento de los suelos, de vertido de desechos a los arroyos y otras superficies de agua, de desatención masiva a la recolección de desechos sólidos, etc. (¡Y qué decir de la conducta ambiental de las clases medias, y de las empresas medianas y pequeñas!) Por otro lado, no es exacto que “aproximadamente tres cuartas partes de la población [de la región] viven en zonas urbanas, mayormente megalópolis, en las que la calidad del aire amenaza la salud humana y la escasez de agua es un hecho común”.¹¹ En esto hay descuido en la interpretación de los datos. Las megalópolis, para empezar, son pocas, y concentran más bien 20% de la población.

No obstante, los hechos importantes, registrados en los pocos datos disponibles, tanto por el PNUMA como por la CEPALC, son que el deterioro ambiental es grave. En materia de bosques, entre 1990 y 1995, la pérdida en los países en desarrollo fue de 65 millones de hectáreas; de los cuales 29.5 millones se ubicaron en la región latinoamericana y del Caribe –lo que, además podría ser una subestimación. Aquí aparece una fuerte discrepancia entre el dato de *GEO 2000*, que se acaba de citar, y otro que provee PNUMA-ORPALC, de sólo 5.8 millones de hectáreas en el mismo periodo, que parece provenir de la FAO. De cualquier manera, se pierden enormes extensiones de bosques ambientalmente valiosos, por ser sumideros de carbono, sobre todo en Brasil, Bolivia, Venezuela, Paraguay y México. La CEPALC cita información del Banco Mundial y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) según la cual “un 46% de las ecorregiones terrestres de América Latina y el Caribe se encuentra en estado crítico, o en peligro, y un 31% en estado de vulnerabilidad” –no sólo bosques tropicales húmedos y de coníferas, sino además pastizales, matorrales y manglares– y considera que la

¹¹ *Ibid.*

“desforestación continúa siendo el principal problema [ambiental] [...] como proceso que es la causa principal de pérdida de biodiversidad”.¹² Las tasas *anuales* de pérdida de bosque natural durante 1990-1995 excedieron de 6% en Jamaica, 5% en Haití, 3% en Costa Rica y El Salvador, y de 1 a 2.5% en casi los demás países.¹³ El hecho de que la tasa anual en Brasil haya sido de menos de 0.5% debe contrastarse con la superficie de pérdida, que se estimó en nada menos que 15 millones de hectáreas en el periodo 1988-1997, de las cuales más de 9 millones entre 1990 y 1997.¹⁴

La región padece de un fenomenal vertido de desechos a la intemperie y a superficies hídricas, sin tratamiento y sin procesos de confinamiento adecuados. Las emisiones industriales de contaminantes orgánicos en 1996, según datos compilados por el Banco Mundial en 1999, citados por la CEPALC, excedieron de 200 gramos/día por trabajador en casi todos los países de la región, y de 250 gramos en cuatro países.¹⁵ Se estima, según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que en 1995 se generaron 275 000 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos (municipales). Es probable que las cifras reales sean superiores. Resulta, además, desolador leer que menos de 2% de las aguas residuales en la región recibe tratamiento y que 40% de los desechos se lanza a tiraderos no controlados. Por mi conocimiento de los datos de México, puedo sospechar que toda esta información es una enorme subestimación de la realidad.¹⁶

¹² CEPALC, *Una década de luces y sombras...*, pp. 250-251.

¹³ *Ibid.*, gráfica 7.2, p. 253, según datos del World Resources Institute, Washington.

¹⁴ Derivado de *Global Environment 2000*, p. 124.

¹⁵ CEPALC, *Una década de luces y sombras...*, gráfica 7.3, p. 256.

¹⁶ En un artículo titulado “El desarrollo urbano en México y el medio ambiente”, *El Mercado de Valores*, México, Nacional Financiera, año LX, abril de 2000, pp. 34-42, puse al descubierto que la información estadística mexicana sobre residuos municipales y en general sobre residuos peligrosos adolece de grandes deficiencias, aun de bases falsas. El volumen de desechos por día/persona lo mismo puede ser mayor que menor que cifras comparables de otros países miembros de la OCDE.

La producción de CFC en la región, concentrada en tres países –Brasil, México y Venezuela– constituía 14.9% de la producción global en 1996, no obstante el Protocolo de Montréal de 1987. Se han implantado, sin embargo, programas con financiamiento del Fondo Global del Ambiente (GEF) que permiten sustituirlos en las industrias que los han empleado. Por otra parte, se hace ver que existe fuerte contrabando de CFC.

La persistencia de todas estas condiciones, y otras como la contaminación atmosférica, la pérdida constante de biodiversidad, la contaminación de las zonas costeras, la degradación de los suelos, indica que las políticas ambientales distan mucho de ser adecuadas. La afirmación hecha por el PNUMA-ORPALC de que “el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe [...] creado en 1982, juega un papel fundamental en el desarrollo de políticas ambientales [...]” suena bastante hueca.¹⁷ Y la de que en su reunión, en Barbados, en marzo de 2000, se “reafirmó como primera línea de acción la inclusión integral de los principios de sostenibilidad en las políticas macroeconómicas y sectoriales de desarrollo” es, por desgracia, otra muestra de retórica barata, como antes lo fueron las declaraciones de la Cumbre de las Américas efectuada en Santa Cruz, Bolivia, en 1996.

Entre el año 2000 y el actual, se han acelerado gestiones para ampliar las consideraciones ambientales de la región latinoamericana (y el Caribe) a un ámbito continental (“hemisférico”), en conexión con la propuesta de crear una Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Con orígenes en la declaración unilateral del gobierno de Estados Unidos, la Iniciativa para las Américas de 1990, se iniciaron en diciembre de 1994 gestiones tendientes a lograr un acuerdo que lleva la sigla ALCA. Esto dio lugar a que, en el marco de la Cumbre de Québec, Canadá, convocada para el 20-22 de abril de 2001, se planteara suscribir este acuerdo para el año 2005. Aparte de otras reuniones previas, por ejemplo, una reunión ministerial en Buenos Aires del 6 de abril, sobre acceso a merca-

¹⁷ *Ibid.*, p. 13

dos, inversiones, servicios, y otros temas relativos al libre comercio, se convocó también una reunión previa de ministros del ambiente de las Américas, en Montréal, en marzo de 2001. A esta reunión se aportaron diversos documentos de organizaciones privadas, entre ellos uno de un grupo no gubernamental en que se recalcó la necesidad de fortalecer las políticas ambientales de los países y de plantear un “Acuerdo Ecológico de las Américas”¹⁸ en que participarían grupos empresariales y de la sociedad civil. En otros documentos se recomendó que los ministros del ambiente (“hemisféricos”) trataran sobre cómo crear un sistema de indicadores nacionales ambientales y del desarrollo sustentable, y se hizo hincapié en la necesidad de la participación ciudadana y empresarial, y la de ampliar y mejorar la investigación científica sobre las contaminaciones hídricas y atmosféricas, así como de emplear incentivos económicos, entre ellos los permisos comerciables, para adoptar tecnologías limpias y establecer sistemas de gestión empresarial que respondan a las certificaciones de ISO 14000. El acta final de la reunión de Montréal en realidad no aportó nada nuevo; tal vez la afirmación más importante que contiene es que “para lograr el desarrollo sustentable, reconocemos que la congruencia en materia de políticas a seguir debe empezar en casa propia, y deberá mejorarse a nivel internacional”, y de ahí siguen muchas otras generalidades y lugares comunes. Sobre el cambio climático, se limita a decir que “no hubo pleno consenso”.¹⁹

La Cumbre de Québec, muy enfocada sobre el “libre comercio hemisférico” acabó por asignar poca importancia a los temas ambientales, que además no son de las preferencias prioritarias de

¹⁸ Hemispheric Working Group on Trade and the Environment, *Developing Ecological Connectivity [sic]: Toward a Strengthened Americas Environmental Cooperation Agenda*, International Institute for Sustainable Development (Winnipeg, Canadá), Fundación ECOS (Uruguay) y otras organizaciones privadas. Se advierte por cierto, en relación con los temas ambientales para la Cumbre de Québec, un fuerte sesgo de rechazo a las reuniones de los ministros del ambiente exclusivamente “regionales” (es decir, sin incluir a Estados Unidos y Canadá) organizadas por el PNUMA-ORPALC.

¹⁹ Comunicado final, según texto transmitido por INCALIST, de Costa Rica.

la actual administración de Estados Unidos. La Declaración de Québec alude a la protección del ambiente y al uso sustentable de los recursos naturales “con vistas a asegurar un equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente”. Sin embargo, no se estableció de manera explícita un vínculo entre el medio ambiente o el desarrollo sustentable y el ALCA.²⁰ Sería en todo caso prematuro especular sobre los resultados concretos de dicha Cumbre en materias ambientales y de desarrollo sustentable.

²⁰ Declaración de Québec, citada en *BRIDGES Weekly Trade News Digest*, vol. 5, núm. 15, 24 de abril de 2001.

IV. EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUITATIVO COMO PROCESO SOCIOPOLÍTICO

La Cumbre de Río de 1992 no logró adoptar una definición precisa del desarrollo sustentable y equitativo, por más que la Comisión Brundtland lo había expresado desde 1987. Los términos de la Comisión Brundtland fueron los siguientes:

Es desarrollo sustentable aquel que se lleve a cabo “sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, añadiéndose que: “No se puede asegurar la sostenibilidad física si las políticas de desarrollo no prestan atención a consideraciones tales como cambios en el acceso a los recursos y en la distribución de los costos y beneficios”; está implícita asimismo “la preocupación por la igualdad social entre las generaciones, preocupación que debe lógicamente extenderse a la igualdad dentro de cada generación”. Todavía más, se asevera que “los objetivos del desarrollo económico y social se deben definir desde el punto de vista de sostenibilidad en todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo, de economía de mercado o de planificación central”.¹

El Informe Brundtland admite, en todo caso, que “las interpretaciones pueden variar, pero deben compartir ciertas características generales y resultar en un consenso básico de desarrollo [sustentable] y sobre un marco estratégico amplio para lograrlo”.² En realidad, han surgido decenas de interpretaciones, y no pasa un

¹ Los entrecomillados provienen de *Nuestro futuro común*, op. cit., p. 67.

² *Ibid.*

mes sin que alguien salga con una nueva o se queje de una anterior.³ Y el consenso básico está aún por conocerse y declararse.

Mi propia definición actualizada, entre la aguda proliferación desatada, la condenso en los cinco puntos siguientes:

1. Por *desarrollo sustentable y equitativo* debe entenderse una estrategia, a nivel global, regional y nacional, que permita entregar en forma progresiva a las generaciones venideras la posibilidad de mejorar su calidad de vida sin destrucción de los recursos naturales renovables del planeta y con protección de la biodiversidad.

2. El desarrollo sustentable deberá proseguirse en condiciones de creciente eficiencia tanto económica como ambiental en el uso de los recursos naturales y en la producción de bienes y servicios. El saber científico y tecnológico deberá emplearse para proteger los recursos tanto renovables como los no renovables, con transiciones hacia métodos de producción que descansen en el empleo de insumos materiales menos contaminantes de los suelos, las aguas, la atmósfera y el hábitat rural y urbano de la especie humana.

3. Se deberá tender a una producción cada vez más limpia en el uso de materiales y en sus procesos y transformaciones. En particular, la energía generada con insumos de origen fósil deberá ser reemplazada con el tiempo por otras fuentes y formas de energía, menos contaminantes o aun enteramente limpias.

4. El desarrollo sustentable habrá de ser equitativo, es decir, deberá comprender la idea tradicionalmente aceptada de contribuir, mediante políticas y programas económicos y sociales articulados, a reducir las gruesas desigualdades que se han manifestado durante el siglo xx, que hoy alcanzan extremos que están en evidencia en todos los continentes mediante diversos indicadores que en esta era de la comunicación instantánea no pueden ni deben ser ocul-

³ En la IX sesión de la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas, se llegó a decir que este organismo, a estas alturas, todavía no ha definido adecuadamente el desarrollo sustentable. Véase *BRIDGES Weekly Trade News Digest*, vol. 5, núm. 16, 1° de mayo de 2001, p. 4.

tados a la conciencia ciudadana. El desempleo y la miseria no tienen cabida en un desarrollo sustentable y equitativo.

5. No se trata, en consecuencia, de hacer más de lo mismo que ha presenciado ya el siglo XX, sino de emprender un proceso que, además de considerar la inversión real productiva para lograr índices de bienestar económico más elevado, tenga en cuenta de manera simultánea la inversión ambiental requerida y lo que ahora se llama ecoeficiencia, así como la necesidad de construir el bienestar social sobre bases equitativas. La formación de recursos humanos vía la educación y la capacitación deberá constituir uno de los pilares del desarrollo sustentable y equitativo.

Si se aceptan estas proposiciones, nadie debería usar la palabra *desarrollo* sin que se añadan los adjetivos *sustentable* y *equitativo*, explícita o implícitamente. La situación en la región latinoamericana, sin embargo, no permite afirmar que así se piense. Se oye hablar demasiado de “desarrollo” a secas, en el sentido estrecho de lograr mayor crecimiento de la producción de bienes o servicios con una inversión dada. Por otra parte, muchos actores de la actividad empresarial se atribuyen estar haciendo desarrollo sustentable cuando sólo están aplicando medidas de protección ambiental. Es de encomiarse la política proambiental que una empresa practique, pero se requiere que el proceso sea colectivo, o sea que forme parte de una política pública en que se sumen los esfuerzos del Estado y del sector empresarial, y se abarque no sólo el quehacer de las grandes empresas sino que se extienda a las múltiples y diversas empresas medianas y pequeñas que constituyen generalmente la gran mayoría. En situaciones asimétricas como las que prevalecen, el lograr cambiar las conductas ambientales de las empresas medianas y pequeñas requiere que a éstas se les apoye con incentivos financieros y fiscales, y con programas de capacitación. Es necesario, además, convencerlas de que las inversiones proambientales suelen ser redituables.

De igual modo, se necesitarán enormes campañas educativas, publicitarias y de capacitación a nivel local para que la ciudadanía contribuya con sus propias acciones colectivas al desarrollo sus-

tentable y equitativo. No basta que mi vecino diga que porque prepara composta en su jardín está “haciendo desarrollo sustentable”, cuando sólo es una acción individual de tipo ambiental. No basta que la señora de enfrente separe su basura en papel y cartón, vidrio, plásticos, materia orgánica y “otros”, si la colectividad no se ocupa de recolectar separadamente los materiales y enviarlos a lugares de reciclaje y reaprovechamiento. A nivel local se pueden crear redes eficaces de apoyo de la ciudadanía a las políticas ambientales y de desarrollo sustentable. En forma paralela, habrá que fortalecer la capacidad y el interés de las autoridades municipales y otras locales para asumir eficazmente la parte que les corresponde.

En el ámbito internacional, si el desarrollo sustentable no ha sido emprendido aún por ningún país, cabría preguntar si las políticas ambientales nacionales, y las que promueven los organismos internacionales públicos y privados, a niveles regional o global, son suficientes para encaminar a las sociedades hacia el desarrollo sustentable. La respuesta hoy no se caracteriza por ser positiva. Habría mucho que agregar a la pregunta. Por otro lado, el argumento de que si el país vecino no inicia este proceso, no habría por qué darse prisa en el propio, es enteramente ilógico; lo correcto será iniciar negociaciones para actuar de manera conjunta, y en último análisis, el país propio debe iniciar el proceso de desarrollo sustentable porque le conviene hacerlo —lo que en inglés llaman la política de *no regrets*— y seguirá conviniéndole con el tiempo, además de que pondrá buen ejemplo a los países morosos.

En las cuentas nacionales, que supuestamente registran los progresos en la producción y en la demanda, no se incorporan aún los efectos negativos del daño ambiental. La secretaría de las Naciones Unidas ha elaborado metodología para construir las “cuentas ambientales”, pero comúnmente no se aplica. Un país que registre mayor producción, inversión y exportación forestal sin registrar a la vez el valor estimado del daño ambiental de esa actividad, por ejemplo, la degradación de los bosques y la pérdida de superficies forestales, podría entrar en una contradicción total y desorientadora: incremento del PIB convencional, pero decremento al deducirse el costo de los daños ambientales no recuperables o recuperables a

muy largo plazo. En un caso concreto, el de México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) ha calculado que en el periodo 1985-1992, si se incorporara la depreciación de los recursos naturales, el producto interno neto ajustado ambientalmente, PINE, tendría que reducirse entre 11.3 y 13.5% de los valores normalmente estimados a precios corrientes, encontrándose además que los costos por degradación aumentaron en el periodo indicado proporcionalmente más que los costos por agotamiento.⁴

El desarrollo sustentable abarca la noción de equidad social, o sea que para evaluarlo habría que tener en cuenta el conjunto de las políticas sociales y económicas en sus efectos en la desigualdad. Las compilaciones de datos en esta materia revelan que en la región latinoamericana prevalece una gran desigualdad de ingresos. La CEPALC estima que en los años noventa, en materia de pobreza, se logró una “gradual reducción de los elevados niveles de pobreza”, habiendo bajado la proporción de hogares pobres a 36%, en comparación con 41% en 1994. Sin embargo, el número de “pobres” aumentó, debido al crecimiento demográfico; no se ha reducido el número absoluto de “pobres e indigentes”, sobre todo en las áreas rurales.⁵ Los índices varían considerablemente entre los países, pero se calcula que, en el decenio, mejoraron en algunos mientras que empeoraron en otros. Para los fines presentes, interesa señalar que un proceso de desarrollo sustentable supondría lograr menor desigualdad y menos pobreza extrema. La CEPALC informa que no ha habido avances importantes en la distribución del ingreso y que “los beneficios del crecimiento [...] se concentran en los estratos socioeconómicos más acomodados”.⁶ La tarea, en cuanto al adjetivo “equitativo” en el proceso de desarrollo sus-

⁴ Véase Francisco Guillén, “Sistema de cuentas ecológicas y económicas en México (SCEEM), 1985-1992”, en Instituto Nacional de Ecología, *Economía ambiental: lecciones de América Latina*, México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 1997, pp. 113-120.

⁵ CEPALC, *Una década de luces y sombras...*, cap. 6, “Desempeño de los sectores sociales”, pp. 199-200.

⁶ *Ibid.*, p. 211.

tentable, tendrá en consecuencia que ser gigantesca, a través de empleo, educación, programas sociales y otros. A estas consideraciones, habrá que añadir otras relativas a inseguridad, salud ambiental, hábitat, etcétera.

La conclusión, aun en un análisis simple, es que el desarrollo sustentable habrá de resultar más bien del conjunto de las políticas públicas en lo económico, lo social, lo ambiental y aun lo cultural, y de la participación ciudadana que de programas aislados, incluso el ambiental en sí. O sea que, en las condiciones presentes, no puede afirmarse que la idea del desarrollo sustentable haya penetrado en la sociedad ni en los gobiernos al grado de que sea una base firme de formulación de políticas de desarrollo, donde éstas lleguen a considerarse necesarias. Es más, será difícil vencer la tendencia a formular objetivos a muy corto plazo. No se han identificado de manera adecuada las rigideces estructurales, las resistencias de todo orden a que se enfrenta una política de cambio, por lo menos en los sectores críticos. Existe un gran vacío entre las formulaciones teóricas del desarrollo sustentable y la práctica política, económica y social. Tan sólo en materia de energéticos y agua será difícil pensar que los cambios se produzcan por simple efecto de crear mercados abiertos y competitivos, ni siquiera que las políticas ambientales, en su trayectoria actual, pudieran detener el deterioro ambiental. No se ha avanzado en construir los cimientos.

Dentro de cada nación, será indispensable que el desarrollo sustentable sea un objetivo colectivo, no limitado a algún sector o alguna zona crítica. El enfoque tendrá que ser integral y sistémico. Para cualquier sociedad que haya llegado tarde, como ocurre en la mayoría de las de la región latinoamericana, a la coyuntura histórica actual, el esfuerzo de definición y puesta en marcha de procesos de desarrollo sustentable y equitativo será mucho mayor que el emprendido con anterioridad bajo el paradigma del desarrollo económico a secas. La problemática no es sólo técnico-ecológica, sino al mismo tiempo social y política. Éstas son la calidad y la dimensión intrínsecas del desarrollo sustentable. Es la complejidad plena del desarrollo. Las alternativas no existen, pero tampoco se puede asegurar que el objetivo principal se alcance.

V. EL INTERCAMBIO COMERCIAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

En Estocolmo, en 1972, los países en vía de desarrollo expresaron su desconfianza alegando que no podrían asumir los costos de los programas proambientales. En 1992, en Río de Janeiro, surgió de nuevo esta idea, aunque matizada, tal vez ante la expectativa de que les favorecería una gran transferencia de tecnología ambiental reductora de costos, pero más bien porque el llamado Grupo de los 77 mantenía todavía la posición anterior en términos de economía política en el contexto de las grandes declaraciones de Naciones Unidas. Sin embargo, al asumirse el concepto de desarrollo sustentable, se modificó el paradigma: ya no se trataría de crecer o desarrollarse linealmente –desarrollo a secas, o sea insustentable– sino de abarcar todo, incluso lo social y lo ambiental, en forma intervencional, compleja, para defender los equilibrios ecológicos, lograr mayor equidad y asegurar avances en los procesos de productividad y los niveles de vida. Luego si el intercambio comercial internacional entre grandes, medianas y pequeñas economías, que incluye no sólo volúmenes de exportaciones e importaciones sino la relación de precios del intercambio, debía pasar a ser un instrumento y no un fin en sí mismo, habría que relacionar el tema comercio con el tema desarrollo sustentable. Esta relación no es cuestión de precios relativos, sino de consideraciones estructurales. Es más, el comercio internacional no se rige tanto por precios relativos –el antecedente de los teóricos de antes– sino por cambios en los volúmenes de oferta y de demanda, los primeros resultantes de avances tecnológicos y de mejoramiento de las capacidades de gestión empresarial, y los segundos de la diferenciación de los ingresos, de las concentra-

ciones de éstos y de los cambios en el consumo que inciden en la elasticidad-ingreso de la demanda.

La Ronda Kennedy, desde los años sesenta, para liberalizar parcialmente el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), condujo al fin, bajo la ideología de la apertura de los mercados –criterio de precios relativos– y la reducción del proteccionismo –parcialmente criterio de cambios en la estructura de la demanda– a la Ronda Uruguay, de la cual salió la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta organización, que por ahora incluye 150 países, es en realidad un GATT actualizado y ampliado acorde con las nuevas corrientes de libre empresa y mercados no restringidos en bienes y servicios. Su propósito ha sido dar la prioridad máxima al incremento del intercambio comercial por medio de la reducción y eliminación de los obstáculos fiscales, arancelarios y no arancelarios. Si el GATT no prestó interés al tema ambiental, la OMC, que sí lo incluye en su acta constitutiva, lo mantiene enteramente en situación subordinada. Para la OMC y los principales países que la apoyan, lo importante es el comercio, no el ambiente –y mucho menos el desarrollo sustentable. Pertenecer a la OMC puede facilitar el aumento de las exportaciones hasta cierto punto, y permite entablar acciones para lograrlo, pero no garantiza que la protección ambiental predomine sobre los intereses comerciales, como debería ocurrir en un proceso a largo plazo de desarrollo sustentable.

La subestimación de lo ambiental se reflejaba ya, en 1992-1993, por ejemplo, al negociarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que se proponía suscribieran Canadá, Estados Unidos y México y que debía entrar en vigor en 1994. Sin embargo, por efecto de presiones de organizaciones no gubernamentales en Estados Unidos, principalmente, se aceptó y firmó un acuerdo paralelo tripartito de Cooperación Ambiental, instrumento sin precedente en un tratado comercial. Por medio de este acuerdo paralelo se creó una Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), con funciones limitadas, para investigar y proponer soluciones a problemas ambientales. Por razones relacionadas con la actitud del Congreso de Estados Unidos, tanto el TLCAN como el Acuerdo de Cooperación Ambiental llegan a men-

cionar el objetivo del desarrollo sustentable en sus respectivos preámbulos, en el primer caso como “desarrollo sostenible” y en el segundo como “desarrollo sustentable”; pero en el articulado se omite este objetivo, salvo hacer referencia a la validez general de los convenios multilaterales sobre temas ambientales. Se prevé que las medidas fitosanitarias puedan establecerse con cierta libertad, de manera “legítima”, aunque no en forma que signifiquen protección disfrazada, como tampoco con disposiciones tan débiles que ello sirva para estimular la inversión de manera artificial. La escasa prioridad de las políticas ambientales queda manifiesta, sin embargo, en el capítulo XI del TLCAN, que crea un procedimiento por medio del cual cualquier empresa que se considere afectada en sus intereses por una disposición ambiental tomada por uno de los gobiernos signatarios, puede elevar una demanda contra ese gobierno, en la jurisdicción nacional que corresponda, la cual se considerará bajo un proceso secreto, es decir, sin conocimiento del público, y sin intervención de la Comisión de Cooperación Ambiental que el propio Tratado estableció.¹ Constituye de hecho una cláusula inaudita de protección al inversionista extranjero.

Por otra parte, el funcionamiento de la CCA no ha tenido autonomía, por más que haya publicado importantes estudios sobre problemas ambientales en los tres países y su posible solución; los ministros de comercio se han impuesto a los ministros del medio ambiente, con el argumento, a veces explícito, a veces disfrazado, de que las políticas ambientales son un “estorbo” para el intercambio comercial. Ni siquiera se han generado informes suficientemente críticos de las políticas ambientales en Canadá, Estados Unidos o México.² Existe, sin embargo, un Comité Consultivo

¹ Véase Howard Mann y Konrad von Moltke, *Nafta's Chapter 11 and the Environment: Addressing the Impact of the Investor-State Process on the Environment*, Winnipeg, Canadá, International Institute for Sustainable Development, Working Paper, 1999.

² Cabe mencionar que en el 2001, un grupo de trabajo de la CCA del TLCAN emitió un informe en que se explica que desde 1995 se han desplegado esfuerzos para mejorar las políticas de aplicación de las disposiciones ambientales,

Público Conjunto (CCPC) que se reúne semestralmente ante el cual se pueden ventilar casos de reclamos ambientales y de peticiones ciudadanas con intervención de las organizaciones no gubernamentales (ONG). No obstante, sus efectos son sumamente limitados.

Uno de los principales estudios hechos por la secretaría de la CCA, referente a la relación entre el comercio y el ambiente, en el que participaron numerosos expertos de los tres países, cayó enteramente en el vacío.³ Dicho estudio tuvo desde el principio el defecto de que trataría el asunto en forma agregada –investigar si el comercio afecta el ambiente en general, o en ciertas ramas, y si las medidas ambientales afectan el volumen de comercio en general. Era obvio que por ese lado no se podría llegar a ninguna conclusión. En primer lugar, porque independientemente del comercio internacional, cualquier actividad económica, sea agrícola, industrial o de servicios, genera desechos, parte de los cuales pueden ser peligrosos; en segundo término, porque la actividad económica que crea exportaciones o utiliza importaciones, también vende en el mercado interno y se abastece de éste, sin ninguna conexión directa con el comercio exterior; y tercero, porque las disposiciones ambientales deben tener carácter general, sin dedicatoria especial a las exportaciones o a las importaciones.

Lo que debió hacer la CCA fue iniciar estudios concretos en las ramas de actividad correspondientes a los principales renglones

incluso los indicadores, y que se ha formulado una evaluación de necesidades en materia de datos y requerimientos sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos. Aparte la descripción de las dificultades, no se entra en consideraciones sobre el deterioro ambiental ni sobre las políticas ambientales generales de los tres países. Véase Commission for Environmental Cooperation, *Special Report on Enforcement Activities*, Montréal, junio de 2001, ISBN 2-922305-54-6 (hay texto en español).

³ Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), *Evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El marco de trabajo analítico para la evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Fase II*; Estudio Temático 1: “El maíz en México”; Estudio Temático 2: “Producción de ganado de engorda en Estados Unidos y Canadá”; Estudio Temático 3: “La electricidad en América del Norte”, Montréal, 1999.

del comercio exterior bajo el TLCAN –fueran productos naturales, intermedios o finales, industria del papel o la automotriz, la electrónica, la química, la del calzado o cualquier otra–, para determinar en qué puntos concretos de la cadena productiva –río arriba o río abajo–, en los procesos productivos o en los de embalaje y transporte, dentro o fuera del país, se generarían desechos peligrosos para el ambiente, fuera éste el nacional o el del país o los países con los que se comerciara, a fin de poner en marcha programas de control y mejoramiento ambientales conforme a las políticas nacionales en la materia y los compromisos internacionales. Para poner un ejemplo hipotético extremo, un producto de la industria *X* en el país *A* pudiera incluso corresponder a una tecnología “limpia”, pero al exportarse al país *B* mediante transporte por carretera, estaría empleando camiones que consumen un combustible contaminante, por ejemplo, un diesel de alto contenido de azufre; en ese caso no sería la exportación en sí la que pudiera dañar el ambiente, sino el hecho mismo de emplear en el transporte en general un combustible de baja calidad. Tal vez incluso algunos de los insumos en el proceso de embalaje pudieran también provenir de importaciones del país *B* en que intervinieran procesos “no limpios”. Estudios de este tipo no se han hecho.⁴ La razón es que desde el principio se manejó el tema comercio/ambiente en un contexto político en que había que encontrar “culpables ambientales” para imponer restricciones a las importaciones del país “culpable”, en lugar de dar apoyos al mejoramiento de la política ambiental. En otras palabras, no está demostrado que el intercambio comercial empeore el ambiente, pero tampoco que la falta de medidas ambientales estimule el traslado de empresas a otros países donde se suponga que el cumplimiento de las disposiciones ambientales sea deficiente; ni que una política ambiental eficaz tenga efectos negativos en el comercio. No obstante, prevalece entre muchos sectores empresariales y aun académicos, la idea de que lo importante y prioritario

⁴ Yo mismo dirigí un memorándum a la secretaría ejecutiva de la CCA sobre el asunto, sin ningún resultado, ni siquiera acuse de recibo a pesar de que inicialmente formé parte de un comité asesor.

es promover el comercio con reducciones arancelarias, lo que, ipso facto, impulsará el crecimiento económico y con eso generará los recursos con los cuales atender los asuntos ambientales. No existe demasiada preocupación por los daños ambientales como tales, sino por las medidas que puedan tomarse que pudieran afectar en forma negativa el comercio. Nuevamente, el intercambio comercial se considera en muchas esferas, incluso las internacionales, como más importante que el mejoramiento ambiental.

Lo que sobresale es que se carece de una política ambiental encuadrada en una visión de desarrollo sustentable. En el TLCAN, casi sistemáticamente, los intereses del comercio han vencido al ambiente, no obstante que el comercio internacional no es sino una parte modesta de la actividad productiva, ya sea en el TLCAN o a nivel mundial.

El tema ambiental en las relaciones entre México y Estados Unidos adquiere cada día más importancia porque la situación ambiental en la frontera terrestre y la fluvial que separa a los dos países ha empeorado considerablemente, en parte por el surgimiento de nuevas industrias a un ritmo elevado, de ambos lados de la frontera, entre ellas la expansión de la industria de subcontratación o maquiladora del lado mexicano, y en parte por la ineficacia de las políticas ambientales en ambos países. El 50% de las exportaciones totales de México consiste ya en productos manufacturados bajo el sistema de subcontratación, con muy poco control ambiental. Ingresan los insumos por carretera en puntos críticos de la frontera, y salen procesados, ensamblados, etc., con el solo valor agregado de la mano de obra barata, por el mismo medio de transporte, con atascamientos de transporte automotor que contribuyen además a la contaminación atmosférica. Los desechos generados, en buena medida de carácter peligroso, casi no se controlan, pese a la existencia de convenios binacionales y de mecanismos de cooperación. Los recursos hídricos están ya contaminados en varios puntos de la frontera, y se vislumbra una grave escasez de agua en volumen y calidad. Es un área que, aunque ya pueda más bien llamarse "parte de Merconorte", no ha demostrado casi ningún avance ambiental, como a veces se pretende en las cifras agregadas de la "región latinoamericana".

El caso concreto del Mercosur merece también mencionarse en el examen de la situación ambiental de la región latinoamericana. Aparte de las políticas ambientales nacionales de los cuatro países –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– que constituyen desde 1994 el Mercosur, al entrar en vigor el tratado respectivo, existe una serie de compromisos y disposiciones en materia ambiental referentes al Mercosur como tal y que afectan o pueden afectar el comercio intra-subregión, pero que en todo caso son indicadores del poco esfuerzo real que se ha hecho hasta ahora en esa subregión para aplicar políticas ambientales conducentes a lo que algún día pudiera ser una estrategia de desarrollo sustentable.⁵ En el Tratado de Asunción existe en el Preámbulo una leve referencia al medio ambiente, y se dispusieron mecanismos de cooperación en la materia, sobre todo en la cuestión del uso de medidas fitosanitarias y acerca de la armonización de determinadas medidas de protección ambiental, de normas y de medición, áreas naturales protegidas, residuos peligrosos, la bioseguridad, etc. En 1994 se aprobaron directrices básicas en materia de política ambiental, lo cual va más allá de lo previsto en el TLCAN, y varios proyectos de interés común a los cuatro países miembros han pasado por evaluaciones de impacto ambiental, que casi está ausente en las relaciones México-Estados Unidos. El Mercosur avanzó hacia la formulación de un Protocolo Ambiental, que parece ser un gran adelanto conceptual de cooperación en la materia, que se considera como un elemento determinante de la integración general de las economías del Mercosur y el proceso de desarrollo sustentable en las mismas como objetivo.⁶ Su firma reciente no garantiza aún su aplicación, dada la crisis del Mercosur y la de sus dos países principales, Argentina y Brasil.

⁵ Con relación a las políticas ambientales en el Mercosur y sus países asociados, véase el valioso estudio de Maria Lechner Reynal, *Mercosur: su dimensión ambiental: comercio y prioridades políticas de inversión*, Washington, Worldwildlife Fund, octubre de 2000, en especial las pp. 51-103.

⁶ *Ibid.*, pp. 96-103, y Anexo III.

A nivel mundial, el tema del comercio y el ambiente se reproduce en las políticas de la OMC y en la interpretación de algunas de sus disposiciones. Si se mantiene la idea de que las medidas ambientales dañan el comercio, sobre todo del país más fuerte en la negociación de un caso concreto, el resultado a la larga será dañar más el ambiente. En el Acuerdo de Marrakech que creó la Organización Mundial del Comercio, se prevé además, con base en los antecedentes en el GATT, que pueda haber tratamiento diferenciado a favor de los países en vía de desarrollo para favorecer sus exportaciones mediante regímenes preferenciales a los mercados de los países altamente desarrollados, sin necesidad de ofrecer plenamente concesiones recíprocas. Se permite también dar más tiempo y reducir el nivel de obligación para que los países en desarrollo cumplan las reglas del Sistema Multilateral de Comercio. Esta disposición y varias asociadas a la misma permiten asimismo aplazar o no cumplir medidas de protección ambiental por parte de los países en desarrollo, hasta por un periodo transitorio de ocho años en algunos casos, no obstante la inclusión del objetivo del desarrollo sustentable en el preámbulo de los acuerdos de Marrakech.⁷ Aplicar ese articulado equivale a aplazar las medidas de política ambiental a nivel global. El articulado oculta una contradicción fundamental entre favorecer a los países en desarrollo en sus políticas económicas generales e inducirlos a tomar medidas significativas para proteger el ambiente y asegurar el desarrollo sustentable. Los países en desarrollo reclaman con justicia que no se invoquen medidas ambientales en los países desarrollados como sustitutos de restricciones arancelarias o no arancelarias en las obligaciones de un tratado de comercio; pero tampoco debe aplazarse el mejoramiento ambiental como instrumento que

⁷ Véase Ricardo Meléndez-Ortiz y Ali Dehlavi, "A Case for Updating Special and Differential Treatment in the WTO", cap. 8, en Peider Könz, compilador, *Trade, Environment and Sustainable Development: Views from Sub-Saharan Africa and Latin America*, Ginebra, The United Nations University e International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2000.

haga más fluido y menos contaminante el intercambio comercial sobre bases de competitividad y transparencia, como parte de una estrategia de desarrollo sustentable. El caso del atún en el comercio entre México y Estados Unidos –país que prohibió su importación mientras no se demostrara que la captura del atún hubiera dejado de entrañar la muerte en las redes de delfines asociados a sus pesquerías– terminó con resolución a favor de México, pero la aplicación de ésta fue obstaculizada aun por las autoridades mexicanas.

Luego se necesita crear mecanismos que aseguren la cooperación internacional en materia ambiental por sobre todo, porque ésta es necesaria y es parte de un proceso de desarrollo sustentable que a la larga deberá ser competitivo y equitativo. La OMC está bajo fuerte presión de intereses puramente comerciales, que atentan aun contra los recursos naturales en los países en vía de desarrollo. Circulan ya ideas sobre la conveniencia de crear un organismo ambiental internacional, pero no se ve por qué no pueda mejorarse lo que existe, como el PNUMA y las intervenciones de la Unión Europea, la OCDE y otras instancias.

Se requiere evitar simplificaciones. Ni el comercio internacional es tan “libre” como se supone, ni las medidas ambientales son o pueden ser tan eficaces como algunos quisieran. En cuanto a lo primero, a pesar de que se emplean argumentos de teoría del comercio como si éste fuera “del tipo de productos como el trigo, las nuevas corrientes teóricas sobre el comercio tienden a considerar que el intercambio es en gran parte del tipo de productos como los de la industria aeronáutica.”⁸ Es más, una proporción muy grande del intercambio comercial mundial está constituida por comercio “administrado”. Ya en 1980, según Sidney Weintraub, casi 50% tenía esa característica, es decir, estaba “sujeto a algún tipo de control extra-mercado”, por ejemplo, el de confecciones, textiles, calzado, productos siderúrgicos y de la construcción naval y gran parte

⁸ Véase Paul R. Krugman, *Rethinking International Trade*, Cambridge, MIT Press, 1994, p. 1.

del agropecuario.⁹ Podría añadirse el de maquinaria, vehículos automotores, productos aeronáuticos, productos químicos, artículos electrónicos, etc. Dicha proporción sin duda se ha incrementado en los años noventa. Más aún, el comercio internacional intra-firma, que comprende productos intermedios, no responde en esencia a ningún concepto amplio de libre mercado, y la subcontratación internacional (por ejemplo, la llamada maquila en México), consiste en transacciones intra-firma controladas por las empresas matrices, cuyas decisiones tienen más que ver con el bajo nivel salarial en los países en que se localiza la subcontratación que con las viejas teorías ricardianas de ventaja comparativa que tanto se invocan o las hecksher-ohlinianas de épocas más recientes. En México, el gobierno ejerce muy poca influencia en las actividades de las empresas maquiladoras, ni siquiera para que cumplan sus obligaciones fiscales.

El comercio mundial, según recientes compilaciones de la UNCTAD,¹⁰ ha crecido en los últimos años a una tasa superior a la del producto global estimado, sobre todo durante el año 2000, cuando las exportaciones mundiales en volumen y en valor se incrementaron 10%. La expansión comercial mayor se registró en la región de Asia, tanto en el caso de China como en el de los países que componen el sudeste de esa región (entre 7 y 15% anual en términos de volumen o cuántum), en tanto que las exportaciones de la región latinoamericana (y del Caribe) han crecido menos (alrededor de 7% al año, y a una tasa de 11% en el 2000). Los aumentos se registraron más en el volumen que en el valor, dado que los precios de muchos productos primarios de exportación han disminuido o mostrado debilidad desde 1996, con algunas excepciones

⁹ Véase Sidney Weintraub, "Perspectivas del comercio mundial", cap. 2 en Víctor L. Urquidí y Gustavo Vega Cánovas, compiladores, *Unas y otras integraciones: seminario sobre integraciones regionales y subregionales*, México, El Colegio de México y El Trimestre Económico, Serie Lecturas, 72, 1991, p. 101.

¹⁰ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Trade and Development Report, 2001*, Naciones Unidas, 2001.

como el petróleo crudo y el níquel. Es de suponer que el impacto ambiental del aumento del volumen de la exportación mundial de productos naturales habrá sido muy considerable, directa e indirectamente. El informe de la UNCTAD no proporciona información al respecto, aunque se puede inferir que la expansión de la capacidad de producción de petróleo crudo en las regiones en vía de desarrollo y en los países de la Federación Rusa y de Asia Central llegará a tener impactos ambientales importantes, con todo y la recuperación de los precios, que no parece afectar el consumo de combustibles automotores de manera apreciable. Por otro lado, las exportaciones totales de la región latinoamericana y del Caribe apenas rebasan 5-6% del comercio mundial total, pero originan daños ambientales de consideración.

VI. PERSPECTIVA Y CONCLUSIONES

Los planteamientos sobre desarrollo sustentable a partir de 1992 no han logrado penetrar en el complejo proceso de la formulación de políticas públicas en los países de la región latinoamericana, por más que se mencionen en documentos y aun en declaraciones recientes, tanto nacionales como a nivel regional y nivel “hemisférico” o continental. La razón fundamental, aparte de los repetidos fracasos en la elaboración de las políticas económicas y sociales en la mayor parte de los países de la región, debe encontrarse precisamente en la etapa de desarrollo en que se encuentra la mayoría de los países, y en los descalabros financieros y económicos ocurridos a partir de 1982. Además, el haber pasado de un largo periodo de desarrollo industrial y de modernización agrícola a base de proteccionismo a ultranza, con excesos de intervencionismo de estado, con un sector empresarial las más de las veces débil e ineficaz ante la acometida de los procesos de globalización venidos del exterior, ha dado lugar a constantes tropiezos de estrategia de desarrollo, dentro de los cuales los asuntos ambientales y los aspectos de desarrollo sustentable no han alcanzado verdadera prioridad –ni siquiera se han debatido de manera amplia y adecuada. No debe extrañar, en consecuencia, que los avances hayan sido mínimos, aun en los preparativos para el desempeño de una política ambiental adecuada.

Si internamente ha sido difícil definir posiciones ante la problemática ambiental, con más razón lo ha sido formular planteamientos ante la problemática global que lleva ya algunos años de debate, por ejemplo, la del cambio climático, la pérdida de biodiversidad global, la deforestación y otros. Lo global ha parecido a muchos una intervención en asuntos de soberanía nacional, pero

en realidad, en la globalización, las soberanías, al menos en lo económico y lo ambiental, no pueden llegar muy lejos, pues todo está interconectado. La pretensión de que existen problemas ambientales y de desarrollo sustentable exclusivamente regionales (“latinoamericanos”) se desmorona cuando se tiene que admitir que el deterioro ambiental del planeta no puede reconocer fronteras terrestres, marítimas o atmosféricas. Luego un punto fundamental es el encuadrar lo nacional, lo subregional o lo regional en el contexto global, planetario, y eso no se ha empezado. La verdadera soberanía consiste en hacer bien las cosas en pro del interés nacional y el global.

El avanzar hacia el desarrollo sustentable, comprendiendo su componente esencial que es el mejoramiento ambiental, no será tarea sólo de los gobiernos sino también de la sociedad. Para ello se requiere establecer los lineamientos de la participación de la sociedad civil en un marco de gobernación moderna que, por medio de las políticas públicas, busque los consensos con todos los elementos de la colectividad capaces de aportar ideas y esfuerzos. Las organizaciones no gubernamentales están llamadas a desempeñar un papel creciente en la formulación de las políticas públicas a favor del desarrollo sustentable y de su componente indispensable, la política proambiental. Los organismos internacionales, que también requieren enterarse de lo que piensan y desean las sociedades civiles, están en posibilidad de cooperar en estos empeños, pero a su vez requerirán modernizarse.

El camino por andar, tan sólo en materia de programación proambiental, y más aún de desarrollo sustentable y equitativo, no se ha definido todavía. Se ha escrito y hablado mucho, pero ha faltado que lo escrito ejerza influencia. En cambio, con frecuencia se sigue sosteniendo que la atención a lo ambiental es un estorbo al desarrollo, y un costo adicional, cuando en verdad es lo contrario.

Se ha perdido mucho tiempo, más de 30 años, desde que se empezó a perfilar la perspectiva ambiental del planeta y de sus sociedades. No se ha hecho, como bien lo ha afirmado Maurice Strong, quien coordinó los trabajos de la Conferencia de Estocolmo,

del inicio del PNUMA y de la Cumbre de Río de Janeiro, y puso en marcha el Consejo de la Tierra, que preside, establecido en Costa Rica, la “transición fundamental a un camino de progreso sostenible [sustentable]”.¹ Y agrega: “Ahora tenemos, literalmente, el poder para decidir si vamos a sobrevivir o no”. Bien puede añadirse: Sí, el desarrollo sustentable y equitativo, pero [...] ¿para cuándo? No debe descartarse que ya sea demasiado tarde. Muchos umbrales han sido traspasados, algunos con carácter irreversible.

¹ Entrevista al periódico *El País*, de Madrid, el 12 de marzo de 2001.

*Los desafíos del desarrollo sustentable
en la región latinoamericana*

se terminó de imprimir en octubre de 2002
en los talleres de Corporación Industrial Gráfica,
S.A. de C.V., Francisco Landino 44, col. Miguel Hidalgo
13200 México, D.F. Formación: Leticia Alvaradejo.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición
Cuidó la edición Ismael Segura Hernández
de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS
Y DE DESARROLLO URBANO
PROGRAMA DE ESTUDIOS AVANZADOS
EN DESARROLLO SUSTENTABLE Y MEDIO AMBIENTE
(LEAD-MÉXICO)

ISBN 968-12-1067-0



9789681210670



EL COLEGIO DE MÉXICO