

ROBERTO P. GUIMARÃES*

DESARROLLO SUSTENTABLE
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS A PARTIR
DE JOHANNESBURGO 2002**

INTRODUCCIÓN: CÓMO NO SER POLÍTICAMENTE CORRECTO
AL REFERIRSE A LA GLOBALIZACIÓN

No suena muy *moderno* y quizás esté incluso fuera de lugar hacerlo al iniciarse un milenio más, siempre colmado de promesas, pretender ofrecer una mirada a los desafíos actuales a partir de la óptica del desarrollo sustentable, algo por cierto *políticamente incorrecto*, al menos desde la *ideología* de la globalización actual, característicamente acrítica y conformista (Guimarães, 2003). En verdad, se trata de un milenio que en su versión anterior se inauguró también con un intento de *globalización*, en ese caso la globalización de la civilización cristiana y occidental a través de las ocho Cruzadas. Expediciones que, más allá de

* Licenciado en Administración Pública y Doctor en Ciencia Política. Funcionario permanente e Investigador de la División de Desarrollo Sustentable y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

** Presentado en la reunión del Grupo de Trabajo de Ecología Política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), realizada en Panamá, del 17 al 19 de marzo de 2003. Algunos fragmentos de este documento fueron publicados en "La Sustentabilidad del Desarrollo entre Río-92 y Johannesburgo-2002: Éramos felices y no sabíamos", en la revista *Ambiente e Sociedade* (Brasil) Vol. 4, N° 9, segundo semestre de 2001. Las opiniones expresadas en la presente versión son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la CEPAL. La revisión final del texto fue realizada por el Coordinador del Grupo de Trabajo.

la nobleza de los caballeros a que se refieren los libros de historia, se organizaron en los hechos como expediciones militares para abrir nuevas rutas al comercio, conquistar territorios musulmanes o simplemente resolver disputas feudales. No muy distintas, pues, de las *cruzadas* actuales, emprendidas supuestamente en nombre de valores superiores y más civilizados como los del libre mercado y de la libre circulación de capitales. Ello pese a que, para llevar a cabo la *cristianización* de los pueblos todavía no favorecidos por las promesas del paraíso celestial del mercado y del libre comercio, se hayan sustituido los caballos y la catapulta por instrumentos evangelizadores más civilizados, como lo son las instituciones de Bretton Woods, con sus agregados modernos como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Curiosamente, el fervor de los defensores de la globalización actual se acerca mucho a la ferocidad y al dogmatismo de los cristianos *globalizadores* de principios de los años mil. Sin perjuicio de que la espada haya sido reemplazada por formas institucionales menos sangrientas, estas resultan ser igualmente devastadoras para la gran mayoría de los seres humanos, en especial los que se encuentran en la periferia de la economía-mundo. No deja de ser también (morbosamente) curioso que en los conflictos armados más importantes de la vuelta del milenio se sigan enfrentando, en una irónica pero cruel repetición de la historia, *cristianos* y *musulmanes* (esto es, Kosovo, la Guerra del Golfo y, más recientemente, las invasiones a Irak y Afganistán).

No cabe duda de que el inicio del milenio actual es distinto al del año 1000 en muchos aspectos, pero sigue siendo una realidad que la mitad de la humanidad sobrevive con menos de dos dólares diarios, o que la cuarta parte dispone de menos de un dólar diario para ello. En otras palabras, casi 3 mil millones de habitantes del planeta están todavía al margen de los derechos más elementales del ser humano, tales como el de comer, dormir abrigado y tener acceso a agua potable. Aquellos a los que se refería el Premio Nobel de Literatura José Saramago (2001) cuando dijo que “en este momento, la cosa más desechable del mundo es el ser humano”. A tal punto que, frente a tantas propuestas, por ejemplo, de solucionar otro grave problema de la actualidad como es el de las drogas por la vía de la legalización, Saramago se declara más pragmáticamente “en favor de legalizar el pan, porque hay millones de personas a quienes se les están negando el derecho al pan”.

Quizás sea un detalle menor e igualmente fuera de lugar que, después de mil años de profundas revoluciones sociales, tecnológicas y del espíritu, el ser humano posmoderno sea todavía muy semejante a su antecesor *premoderno*, *premedieval* y *preantiguo*, excepto por haber perfeccionado su inclinación dominante de la naturaleza y de los demás seres humanos. Por si sirve como signo de progreso para marcar las diferencias entre los dos cambios de milenio, hay que reconocer que

disponemos hoy en día de suficiente arsenal bélico para destruir 36 veces el planeta, moros y cristianos incluidos en partes iguales.

Por otro lado y sin desmedro de lo señalado anteriormente, tampoco es correcto retratar todos los desafíos que siguen aquejando a la humanidad, especialmente los de la pobreza y la ausencia de justicia social, como resultados únicos y exclusivos del proceso de globalización. Al fin y al cabo, no se debe llegar al extremo de afirmar que todo lo que no sea explicado por la corriente El Niño puede ser imputado a la globalización... Debiera ser suficientemente claro que muchos de los problemas actuales no han sido inventados por la globalización, aunque se hayan visto profundizados y generalizados gracias al proceso de *mundialización* económica, social y cultural que ha operado como una especie de cinta transportadora –y megáfono a la vez– de muchas falencias que son propias del desarrollo.

En ese sentido, el debate actual sobre globalización confunde más que aclarar, y sirve muchas veces como un poste del alumbrado público para un ebrio –antes de alumbrar, sirve tan sólo de sostén. El aspecto quizás más pernicioso de este debate se refiere ya a la supuesta *inexorabilidad* de la globalización o a su presunta *inviabilidad*. Los defensores a ciegas de la globalización, los que rezan por el evangelio de la apertura financiera y comercial a ultranza, suponen que la definición actual de modernidad se confunde con la internacionalización de los mercados, en especial de los mercados de capitales, y que no hay cómo escapar o defenderse de esa *verdad* histórica. Quienes osen discrepar con esa postura, más temprano que tarde irán a sufrir los daños de su resistencia, así que mejor que se suban al carro antes de que sea demasiado tarde. Los detractores de la globalización, en tanto, no aceptan menos que el rechazo más absoluto a todo lo que refuerce la tendencia homogeneizadora y globalizante de la economía y de la sociedad del siglo XXI.

Los primeros olvidan, por ejemplo, que los pueblos de países como Suiza o Noruega (¿serían bárbaros paganos?) siguen rehusándose a formar parte de la Unión Europea, sin que se tenga noticia de que las tinieblas del atraso se hayan abatido sobre sus vidas por el sólo hecho de no integrarse apresuradamente a la versión regional, europea, de la globalización. De hecho, un país como Inglaterra, que al igual que Suecia y Dinamarca todavía no logra el apoyo doméstico necesario para decisiones tan fundamentales como la adhesión incondicional al Euro, puede contrariar todas las predicciones de desastre. Esto ocurrió, por ejemplo, en los años noventa, cuando Inglaterra devaluó unilateralmente la libra y, aun así, tuvo un desempeño económico superior a sus socios europeos.

En cambio, los segundos, apodados *globafóbicos*, hacen caso omiso, por ejemplo, de que lo único que provocaron todos los ejercicios

de suspensión unilateral de pagos de servicio de la deuda externa en los años ochenta fue un desorden aún mayor en las economías locales, con la interrupción inmediata de flujos de capital desde el exterior, lo que llevó a un caos económico aún más negativo socialmente que los problemas ocasionados por el sobreendeudamiento de los países menos desarrollados.

Ambas posturas, radicalmente a favor o en contra de la globalización, pecan de tratar de resolver normativamente los dilemas sociales. Ambas se definen con anterioridad, independientemente y hasta por encima de procesos en marcha, inconclusos y, por ende, no determinísticos. Eso no provocaría mayores daños si se tratara exclusivamente de un debate intelectual. Sin embargo, la eventual irreversibilidad de opciones de políticas adoptadas únicamente en función de inclinaciones ideológicas, y no sobre la base de la experiencia concreta –como cuando, por ejemplo, se desindustrializa un país, se desregula su economía sin cualquier resguardo, o se renuncia a su autonomía monetaria– constituye el aspecto más desastroso de tales posturas extremas. Y ese tipo de extremismos, por lo general, los pagan las poblaciones de carne y hueso, y no los tecnócratas de turno o los intelectuales acuartelados en sus torres de marfil.

No se pueden desconocer tampoco los resultados extremadamente negativos de los eufemísticamente llamados *ajustes* introducidos en las economías de la región en la década pasada para hacer frente a los supuestos *imperativos* de competitividad provocados por la globalización. Datos recientes de la CEPAL (2000) son elocuentes sobre ese aspecto. En San Pablo, por ejemplo, entre 1990 y 2000 se ha duplicado la proporción de trabajadores asalariados en la industria (esto es, de la PEA formal) sin contrato de trabajo y sin cobertura de seguridad social, del 9 al 22%. En Argentina, el 22% de los asalariados del sector formal en áreas urbanas no tenía contrato de trabajo en 1990, pasando al 33% en 1996. Si en 1990 el 30% de la fuerza laboral asalariada de Argentina no tenía cobertura de seguridad social, en 1997 ya constituía el 38%. Cuando se desglosa esa información según el tamaño de los establecimientos, la situación es aún más clara. La proporción de asalariados sin cobertura social en establecimientos con hasta 5 empleados era del 65 y 75%, respectivamente, en 1990 y 1997, mientras las cifras equivalentes para establecimientos con más de 5 empleados fueron del 18 y 23%. En relación con la pobreza, aún para Argentina, en los hogares compuestos solamente por adultos mayores incidía en un 11% en 1997. Sin embargo, si se descontaran los ingresos previsionales, esa cifra ascendería al 65%. En el total de hogares argentinos que incluyen adultos mayores, la pobreza alcanzaba al 13% en 1997, pero si estos *no* contasen con los ingresos de los adultos mayores, la pobreza llegaría al 43%. En el total de hogares argentinos, los hogares pobres respondían por el 12% del total,

pero si estos no contasen con ingresos previsionales la pobreza habría sido el doble, alcanzando al 24% del total de hogares en 1997. Huelga decir que la profunda crisis vivida por ese país a partir de fines de 2001 agravó aún más el deterioro social de su población.

Así y todo, la relativa ampliación de la agenda internacional –hasta hace muy poco fuertemente sesgada por el armamentismo entre Occidente y Oriente, como por la seguridad estratégica entre las grandes potencias– ha permitido poner también en el primer plano de las preocupaciones mundiales los signos de creciente vulnerabilidad en el ecosistema planetario. La globalización, entre muchos impactos, obliga a darnos cuenta de que, sí, vivimos en un planeta singular, rico y rebosante de vida, pero extremadamente frágil en nuestras manos. Es más, ha sido el propio proceso de globalización el que reforzó el acierto de afirmar que la historia del ser humano es la historia de sus relaciones con la naturaleza y que, además, nuestras vidas se han fragilizado por igual –ricos y pobres, Norte y Sur– aunque las posibilidades de supervivencia estén supeditadas a las notables diferencias de acceso al poder y a los recursos y servicios ambientales. Tiene razón la CEPAL (2002: 77) cuando sugiere:

La globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades internacionales. Para expresarlo en contraste con un concepto ampliamente utilizado en los debates recientes, la economía mundial es un “campo de juego” esencialmente desnivelado, cuyas características distintivas son la concentración del capital y la generación de tecnología en los países desarrollados, y su fuerte gravitación en el comercio de bienes y servicios. Estas asimetrías características del orden global constituyen la base de las profundas desigualdades internacionales en términos de distribución del ingreso.

El diagnóstico formulado por la CEPAL se basa en el reconocimiento de que “en el mundo no se da una auténtica igualdad de oportunidades, tanto en el plano nacional como en el internacional; por lo tanto, los mecanismos de mercado tienden a reproducir, e incluso a ampliar, las desigualdades existentes” (CEPAL, 2002: 77). Entre otras muchas insuficiencias de la etapa actual de globalización, y que imprimen el carácter asimétrico de la nueva oleada de internacionalización de la economía-mundo, se puede mencionar el hecho suficientemente conocido de que la libertad de la circulación de capitales no se corresponde con la libertad de circulación de la fuerza de trabajo, que continúa fuertemente restringida.

En definitiva, para acercarse a la globalización se debería decir con la misma sabiduría y hasta ingenua humildad de un *Forrest Gump* (personaje interpretado por Tom Hanks en el filme del mismo nombre): la globalización es “como una caja de chocolates, nunca se sabe qué se va a encontrar adentro”. Parecería más adecuado, por eso mismo,

imaginar que todavía estamos en una auténtica Tierra de Sombras, esa genial película que retrata la vida de Clive S. Lewis y que, sobre todo, revela en forma sutil pero tajante que nada en la vida de los seres humanos es claro-oscuro, blanco o negro. De hecho, esa imagen viene como anillo al dedo pues, como veremos más adelante, no deja de ser una feliz coincidencia *jungiana* (*nada* ocurre por obra del acaso...) que la película en cuestión narre la vida de quien mejor supo captar la real disyuntiva de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza.

El *claro-oscuro* de la globalización, en especial sus zonas grises o todavía *en las sombras*, no debería soslayar, en tanto, una realidad que insiste en comprobar lo que reconocía el documento llevado por el Gobierno de Brasil a la Conferencia de Río (Guimarães, 1991). Ello se refiere a la advertencia de que un ser humano empobrecido, marginalizado y excluido de la sociedad y de la economía nacional no posee el menor compromiso con la preservación del medio ambiente si, antes y por encima de todo, la sociedad no logra preservar su propia dignidad como ser humano. Eso era verdad hace diez años, y seguirá siendo verdad por muchos años más.

En suma, la pobreza no constituye un desafío para la inteligencia de estudiosos y tomadores de decisiones, sino un escándalo que debe contagiar a la sociedad con la vergüenza de convivir diariamente con la miseria. Sólo de este modo se pueden movilizar todas las energías sociales y su capacidad creativa para producir cambios. Cambios, es cierto, cada día más urgentes para preservar la oportunidad de las generaciones futuras de transformar el patrimonio natural de una de las regiones más ricas del planeta en mejoras concretas de su calidad de vida. Pero es igualmente cierto que constituyen transformaciones que sólo adquieren sentido y ¿por qué no decir? *sostenibilidad*, si garantizan en los hechos la mejoría de la calidad de vida de las generaciones actuales. Al fin y al cabo, una generación en la que predomine la pobreza, la desigualdad y la exclusión, además de profundizar la degradación ambiental, el uso predatorio de los recursos, la alienación y la pérdida de identidad, será la garantía más segura de que sencillamente no habrá la promesa de una generación futura. Al menos no de una generación de la cual valga la pena sentirse miembro.

EVOLUCIÓN DE LA AGENDA DE LA SUSTENTABILIDAD EN UN MUNDO GLOBALIZADO

La apertura de espacios para una aproximación ecopolítica, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, está 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 par-

tir de la intensificación del proceso de globalización que comenzó en dicho período (CEPAL, 2001a). Ello ha reforzado la noción bastante en boga de fines de los años 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 las Naciones Unidas que convocó a la realización de la Conferencia de Río.

Se trata de estilos de desarrollo en los que, 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 las próximas décadas. Las urgencias de incrementar la riqueza nacional para satisfacer necesidades básicas de una población creciente han provocado una presión aún más severa en el sustrato ecológico de las economías de la región. Asimismo, el incremento de actividades extractivas e industriales ha provocado un deterioro aún más agudo en la capacidad de recuperación y regeneración de los ecosistemas que proveen los servicios ambientales indispensables para el funcionamiento de la economía y la supervivencia de las comunidades locales. El nuevo paradigma de desarrollo, en ciernes desde la publicación del Informe Brundtland (1987) sobre *Nuestro Futuro Común* a fines de la década del ochenta, pone al descubierto la desilusión frente al paradigma todavía dominante –excelente generador de crecimiento y de acumulación material– en lo que respecta a la distribución de la riqueza, la disminución de la pobreza y las desigualdades de ingreso, como también a la protección del medio ambiente. Esta realidad ha llevado al PNUD (1999: 30) a afirmar que “las nuevas reglas de la globalización –y los actores que las escriben– se orientan a integrar los mercados globales, soslayando las necesidades de las personas que los mercados no son capaces de satisfacer. Este proceso está concentrando poder y marginalizando a los países y a las personas pobres”.

Los datos disponibles permiten afirmar, además, que los modelos de crecimiento de la posguerra no han sido eficaces para reducir la creciente demanda en la base de los recursos naturales que permiten el proceso productivo. Tampoco en disminuir la sobre-explotada capacidad de la naturaleza para proveer a la sociedad de los servicios ambientales indispensables para la calidad de vida, tales como el ciclo de nutrientes, la estabilidad climática, la diversidad biológica y otros. Los llamados problemas globales del medio ambiente, el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono, la desertificación y pérdida de superficie cultivable, las crecientes tasas de extinción de especies de fauna y flora, entre otros, constituyen la otra cara –medioambiental– de la insostenibilidad del paradigma actual, poniendo también en tela de juicio los propios patrones culturales de relación entre seres humanos

y naturaleza. El desafío que se presenta, pues, para los gobiernos y la sociedad latinoamericana y caribeña es el de garantizar la existencia de un proceso transparente, informado y participativo para el debate y la toma de decisiones en pos de la sostenibilidad. La crisis actual no es tan sólo una crisis institucional o individual. No es sólo la mala distribución y consumo de bienes, sino una crisis de civilización, de valores y de destino.

Pese a ello, la evolución en la forma de percibir los desafíos actuales, como también en las acciones concretas que han resultado de la “nueva” agenda global, permiten hacer un balance positivo del entorno internacional en relación con el desarrollo sostenible. Por de pronto, se han incorporado nuevos conceptos: el de 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 medioambientales del desarrollo sostenible.

Es importante destacar que el surgimiento de nuevos actores no significa la superación o la disminución del papel del Estado. Por el contrario, 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 sectores productivos, comunitarios y sociales, en especial en educación, seguridad ciudadana y medio ambiente (Banco Mundial, 1997). De hecho, el papel del Estado sigue siendo único, necesario e indispensable (Guimarães, 1996). *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 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 procesos ambientales caracterizados por ser no sustituibles por capital o tecnología.

Ello cobra aún más importancia cuando se reconoce que la gobernabilidad, definida hasta hace muy poco en función de la transición de regímenes autoritarios a democráticos, o por los desafíos antepuestos por la hiperinflación, se funda hoy en las posibilidades de superación de la pobreza y de la desigualdad (Calderón, 1995). Como indicaba en 1994 el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD, nadie debería 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 lo tanto, de un nuevo *paradigma de desarrollo*

que coloque al ser humano en el centro de ese proceso, 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 de mediados de los años noventa, en el sentido de evitar que la preocupación por los problemas ambientales a escala global diera lugar a la introducción de nuevas *condicionalidades* para la cooperación internacional. Del mismo modo, habría que resistir también las tendencias a reemplazar la ayuda al desarrollo sólo por el comercio (lo que se resumió en Río en la propuesta de *trade, not aid*). Desafortunadamente, si inmediatamente después de Estocolmo los países desarrollados lograron concretar su compromiso de destinar el 0,7% del PIB a la ayuda para el 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*. Aun así, 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 todavía más, a un porcentaje cercano a tan sólo el 0,2% del PIB de los países desarrollados. Eso permite afirmar que al discurso y al compromiso de recursos nuevos y adicionales para los países en desarrollo se contrapuso una realidad de menos recursos que los existentes antes de Estocolmo-72. De hecho, menos recursos que en el período de entre guerras mundiales.

EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ENTRE RÍO-92 Y JOHANNESBURGO-2002

El documento preparado por la CEPAL y la Oficina Regional 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 en la región desde la Conferencia de Río (CEPAL y PNUMA/ROLAC, 2001a). En términos estrictamente *económicos*, los países de América Latina y el Caribe atravesaron en la década pasada una etapa de 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, 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, dejando atrás la llamada década perdida en el desarrollo económico de la región.

No obstante, los ritmos de crecimiento del conjunto de los países siguieron siendo significativamente inferiores a los alcanzados en las décadas anteriores a la crisis de la deuda, además de estar estrechamente vinculados a los ciclos internacionales de capital, lo que imprimió un carácter de volatilidad al crecimiento económico. En general la carga tributaria continúa siendo baja, y en un buen número de casos depende de ingresos volátiles con escaso dinamismo. Además, los grados de evasión y elusión fiscal son elevados. La débil estructura fiscal de la mayoría de los países se combina con tasas de ahorro nacional inadecuadas, que no superan los niveles de los años ochenta, y con la persistente fragilidad de los sistemas financieros nacionales (CEPAL, 2001b).

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 sociales (CEPAL, 2001c). Mientras, se hace cada día más evidente que, si bien la recuperación del crecimiento en la última década fue insuficiente para afrontar las crecientes necesidades de una población que sigue aumentando, esto no debería soslayar los aspectos estructurales de la realidad socioeconómica de la región. Ello indica que los patrones históricos de acumulación y los *estilos de desarrollo* –en el significado propuesto originalmente por la CEPAL (Pinto, 1978)– no han logrado cambiar las asimetrías sociales que se producen, aun en los períodos de auge del crecimiento. Así se pone de relieve, una vez más, por encima de los imperativos de crecimiento de corto plazo, la urgencia de introducir cambios estructurales profundos en los estilos de desarrollo vigentes.

Por último, en términos *ambientales*, pese al inmenso potencial ecológico de la región, la 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/ROLAC, 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 conta-

minantes, por ello son los estratos más pobres los que suelen sufrir en mayor medida los efectos de la contaminación.

NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS A PARTIR DE JOHANNESBURGO

En una comparación mundial, los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por el elevado nivel de ratificación de al menos diez de los acuerdos ambientales jurídicamente vinculantes. Sin embargo, esta celeridad en la ratificación contrasta con una instrumentación limitada que se explica, entre otras causas, por 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, a saber, el cambio climático y la biodiversidad. Un ejemplo de este liderazgo se produjo en el marco del Protocolo de Kyoto, por intermedio del Mecanismo para un Desarrollo Limpio, cuya instrumentación puede representar importantes ingresos para el desarrollo sostenible en la región.

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

La reestructuración productiva hace imperioso introducir también cambios cualitativos en el patrón de inversión, tanto pública como privada, reencauzándola hacia proyectos de alta rentabilidad social y con signos de sustentabilidad. Se hace imprescindible, además, contar con sistemas nacionales 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 institucional, la especificidad territorial de la gestión ambiental exige, por último, el establecimiento de sólidos vín-

culos operativos con las autoridades locales, mediante estrategias que enlacen estructuras administrativas e instrumentos de gestión.

Es posible concluir, desde el punto de vista de la sustentabilidad, que no se puede esperar que el desarrollo económico sea alcanzable sobre la base de los actuales patrones de producción y, en especial, de exportación. Vale reiterar: patrones de producción históricamente fundados en la explotación de recursos naturales abundantes, mano de obra barata y con baja calificación, niveles insuficientes de desarrollo científico y tecnológico, y lenta difusión del progreso técnico. Tales patrones se están revelando cada día como más insostenibles, precisamente en una etapa del desarrollo en la cual la producción y la competitividad se basan cada vez más en la generación de conocimiento y en el proceso sistemático de innovación tecnológica y organizacional. Extender, por tanto, la cobertura y la calidad de los sistemas de enseñanza constituye una estrategia clave para alcanzar, al mismo tiempo, justicia social y competitividad económica.

Sin embargo, no se puede escapar de la realidad de que será imposible alcanzar un estilo de desarrollo ambiental y socialmente sustentable, sin que *todos* los países estén dispuestos a cambiar su patrón actual de crecimiento y de incorporación del patrimonio natural. 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. Se impone reconocer, además, que los países desarrollados siguen a contramano de los compromisos asumidos desde Estocolmo en términos de recursos financieros *nuevos y adicionales* y de transferencia de tecnologías *en bases concesionales*. Globalmente, se hace necesario reformar el sistema financiero internacional a raíz de los imperativos de la sostenibilidad. En ese sentido, si bien la Cumbre de Johannesburgo podría haber sido una oportunidad única para seguir avanzando, entre otros aspectos, en la dirección de los compromisos asumidos en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo llevada a cabo en México algunos meses antes (CEPAL y PNUD, 2002), tales expectativas se han visto frustradas hasta el momento.

En el frente de las políticas concretas, aunque los países de la región asumieron con entusiasmo los compromisos de la Cumbre de Río en 1992, en el transcurso de los años noventa fue disminuyendo el ímpetu en su aplicación. Aun cuando 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 sustentabilidad. 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 fueron

más expresivos en el equilibrio macroeconómico que en el bienestar social. Por consiguiente, la región no es más sostenible desde el punto de vista social o económico de lo que lo era hace diez años. Las situaciones de degradación medioambiental persisten en tasas alarmantes, a pesar de que hay diferencias claras entre procesos nacionales. Los ecosistemas y la base de recursos naturales siguen sufriendo el impacto de los patrones insostenibles de producción, consumo y urbanización, y están actualmente absorbiendo una mayor carga de contaminación. Además, durante la última década la región ha mostrado un mayor grado de vulnerabilidad a fenómenos naturales más intensos y frecuentes que tuvieron serios impactos sobre los sistemas ecológicos y sociales, provocando mayor inseguridad humana, ambiental y económica, debilitando aún más la sostenibilidad y generando mayor incertidumbre en relación con el futuro, en especial en los países de menor tamaño relativo, como los insulares.

La pobreza, la privación y la exclusión social siguen impidiendo que más de 200 millones de ciudadanos latinoamericanos y caribeños puedan ejercer su derecho a compartir equitativamente los beneficios del crecimiento. La pobreza sigue asociándose con el deterioro ambiental tanto en las áreas rurales como urbanas. El aumento de los niveles de contaminación y de vulnerabilidad socioambiental no permite que las generaciones de hoy gocen de un medio ambiente saludable, y amenaza la salvaguardia de los derechos de las generaciones futuras de mejorar su calidad de vida. La conclusión más significativa, y en cierta medida inevitable, luego de Johannesburgo y transcurrida una década de la Cumbre de Río, es que la retórica del desarrollo sostenible no ha logrado transformarse en una realidad para millones de seres humanos, pese a que existen suficientes indicios de que la sustentabilidad está dentro de las posibilidades reales de la región.

En todo caso, la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales en escala mundial requiere de nuevas formas de concertación entre los países de la región, puesto que los países más desarrollados han demostrado actuar en forma mucho más coordinada en la identificación y defensa de sus intereses. Ello quedó evidenciado, por ejemplo, en los documentos confidenciales traídos a la luz pública muy recientemente, 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 el establecimiento de regulaciones ambientales a nivel mundial. Resultan 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, 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: 2-3).

Como sugirió Karl Marx en la primera página de *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, pareciera que la historia, cuando se repite, se transforma siempre en farsa. Comportamientos muy semejantes a las conspiraciones pre-Estocolmo por parte de los países más poderosos del planeta se manifestaron una vez más antes de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo en 2002 (también conocida como Río+10). De acuerdo con una nota difundida por una organización ambientalista, lobbistas financiados con más de 850 mil dólares de la petrolera Exxon trataron de presionar al presidente Bush para que no fuera a Johannesburgo y boicoteara las negociaciones sobre cambios climáticos (Amigos de la Tierra, 2002). Según indicaba ese lobby, “aún más que la Cumbre de Río de 1992, la Cumbre de Johannesburgo irá a proveer un escenario global mediático para muchos de los más irresponsables y destructivos elementos involucrados en asuntos internacionales, críticos de la economía y del medio ambiente; su presencia sólo irá ayudar a propagar y dar credibilidad a agendas anti-libertad, anti-pueblo, anti-globalización y anti-occidentales”. El grupo insistía en que “el tema menos importante entre las cuestiones globales es el del cambio climático y esperamos que sus negociadores logren mantener eso fuera de la mesa de negociaciones [...] en nuestra opinión, el peor desenlace para Johannesburgo sería el de firmar cualquier compromiso en la dirección de una Organización Mundial del Medio Ambiente, como lo sugerido por la Unión Europea”. Desafortunadamente, los hechos parecen indicar que se han materializado sus anhelos.

En términos regionales, se hace urgente, por eso mismo, definir una visión de futuro y de viabilidad del tipo de desarrollo que se precisa y se quiere, tanto para los países como para lo que tienen en común como región. Es en ese contexto que la diversidad regional, biológica, cultural y de conocimiento podrá jugar un papel decisivo en el desarrollo sostenible en el nuevo siglo. En el nivel de las estrategias nacionales de desarrollo, no se puede perder de vista, por último, que la relación entre medio ambiente y desarrollo en la región pasa por el nudo perverso creado por las situaciones de extrema pobreza y de profundas desigualdades socioeconómicas a las que están relegadas las amplias mayorías.

Enturbia aún más las aguas del debate el hecho de que la mayoría de los escenarios actuales enfatice el proceso de *globalización*, sin aportar a la vez claridad o contribuir a esclarecer interrogantes (Guimarães, 2002a). En verdad, la globalización comprende fenómenos diferenciados que se prestan a distintas interpretaciones, muchas veces contradictorias. Al-

gunos la definen en términos exclusivamente *económicos* (creciente homogeneización e internacionalización de los patrones de consumo y de producción), *financieros* (la magnitud e interdependencia crecientes de los movimientos de capital) y *comerciales* (creciente exposición externa o apertura de las economías nacionales). Otros, en tanto, acentúan el carácter de la globalización en sus dimensiones *políticas* (propagación de la democracia liberal, ampliación de los ámbitos de la libertad individual, nuevas formas de participación ciudadana) e *institucionales* (predominio de las fuerzas de mercado, creciente convergencia en los mecanismos e instrumentos de regulación, mayor flexibilidad en el mercado laboral). Existen también los que prefieren poner de relieve la velocidad del *cambio tecnológico* (sus impactos en la base productiva, en el mercado de trabajo, y en las relaciones y estructuras de poder) y la revolución de los *medios de comunicación* (masificación en el acceso y circulación de informaciones, mayores perspectivas para la descentralización de decisiones, posible erosión de identidades culturales nacionales).

Manuel Castells (1998: 4), por ejemplo, combina diversos aspectos entre los mencionados, y sostiene que la actual transformación se define “por la coincidencia histórica de una revolución tecnológica de alcance cualitativamente nuevo, centrada en las tecnologías de información, y de un cambio organizativo en las formas de producir, gestionar y organizar en todos los ámbitos de la sociedad, en particular en el ámbito de la producción”. Aunque Castells se aproxime a la globalización desde ese paradigma de informacionalismo, hace hincapié en el hecho de que el proceso no incluye todas las dimensiones sociales o económicas, privilegiando lo que él clasifica como “actividades estratégicamente dominantes”, en especial las relacionadas con la ciencia y la tecnología, la producción de bienes y servicios, el mercado de capitales y los medios de comunicación.

Haciendo uso de otro tipo de aproximación a esos fenómenos como un *proceso* y no sólo como un conjunto de *vectores*, no son pocos los analistas que se acercan a la globalización desde la perspectiva de la *sustentabilidad* del desarrollo. Estos cuestionan, por ejemplo, la racionalidad económica del proceso *vis-à-vis* la lógica y los tiempos de los procesos naturales. En otras palabras, el capital se ha globalizado, pero no así el trabajo ni los recursos naturales. Además, se 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 sugirió alguna vez Kenneth Boulding, quien crea posible un crecimiento exponencial en un mundo finito, o está loco o es un economista. Por

último, 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 (Stiglitz, 2002).

Se podría afirmar, desde una perspectiva *socioambiental*, que el carácter de la globalización, o por lo menos la difusión de la ideología neoconservadora que sostiene la modernidad hegemónica en los días de hoy, sólo le deja a nuestras sociedades optar por dos caminos alternativos. O bien se integran, en forma subordinada y dependiente, al mercado-mundo, o no les quedará otra que la ilusión de la autonomía pero con la realidad del atraso. Sin embargo, el verdadero problema que se debe debatir no es la obvia existencia de tendencias hacia la inserción en la economía globalizada, sino qué tipo de inserción nos conviene, qué tipo de inserción permite tomar las riendas del crecimiento en bases nacionales y qué tipo de inserción permite mantener la identidad cultural, la cohesión social y la integridad ambiental en nuestros países. Como recuerdan acertadamente Alfredo Calcagno, padre e hijo: “Se afirma que debemos subir al tren de la modernidad (como si hubiera uno solo), aunque no sepamos si va donde queremos ir, e ignoremos si nos van a subir como pasajeros o como personal de servicio al que se devuelve al punto inicial una vez terminado el viaje, o si a la llegada seremos trabajadores inmigrados. Es decir, nos aconsejan que como países adoptemos una conducta que ningún liberal (y tampoco una persona cuerda) seguiría en una estación de ferrocarril” (Calcagno y Calcagno, 1995: 265).

¿Río+10 o Río-20? UNA EVALUACIÓN (UNA VEZ MÁS) IMPRESIONISTA DE LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO

Transcurridas tres décadas desde la Conferencia de Estocolmo, no cabe duda –tal como afirmamos a pocos meses de concluida la Conferencia de Río– de que entre los tiempos de “Una Sola Tierra” (Estocolmo) y “Medio Ambiente y Desarrollo” (Río) ha cambiado de manera inexorable la percepción acerca de la crisis ambiental (Guimarães, 1992). Han quedado superadas la visión exclusivamente tecnocrática de los problemas y la ilusión acariciada en Estocolmo de que los avances del conocimiento científico serían, por sí solos, suficientes para permitir la emergencia de un estilo de desarrollo sustentable. Ya no tiene cabida, tampoco, anteponer de una manera conflictiva medio ambiente y desarrollo, puesto que el primero es simplemente el resultado de las insuficiencias del segundo. Los problemas del medio ambiente son los problemas del desarrollo, los problemas de un desarrollo desigual para los seres humanos y nocivo para los sistemas naturales. Eso no constituye un problema técnico, sino social y político, tal como ha quedado establecido, a regañadientes, desde hace más de diez años en Río de Janeiro.

Por ende, afirmar que los seres humanos deben constituir el centro y la razón de ser del desarrollo hace necesario un nuevo estilo de desarrollo 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 la desigualdad, y en la promoción de la justicia social; que sea *culturalmente* sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, a pesar de su permanente evolución, determinan la integración nacional a través del tiempo; y que sea *políticamente* sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones públicas. Este nuevo estilo está orientado por una nueva *ética* de desarrollo, una en la que los objetivos económicos de crecimiento se subordinan a las leyes que rigen el funcionamiento de los sistemas naturales, y también a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoramiento de la calidad de vida de las personas (Guimarães, 2002a).

Así como es dable sugerir que el mundo ha cambiado dramáticamente sus percepciones sociales, culturales, políticas y ambientales en los últimos treinta años, el camino que queda por delante es aún más largo, lleno de obstáculos, avances y retrocesos. Los retos de los estilos insostenibles de desarrollo son múltiples, particularmente agravados por las profundas asimetrías de poder económico y político inter e intra-nacionales. De hecho, la globalización de los patrones de producción y consumo traería consigo el colapso ecológico del planeta. No es necesario decir, recordando la resolución 44/228 de la ONU de 1989, que el mundo desarrollado debe asumir una mayor y diferenciada responsabilidad en la búsqueda de soluciones para los problemas planetarios más urgentes, puesto que la contribución de esa región para el desorden ecológico global es todavía muy limitada. Nadie puede escapar a la realidad, sin embargo, de que será imposible lograr un estilo de desarrollo ambiental y socialmente sustentable si todos los países no están dispuestos a cambiar sus actuales patrones de producción y consumo y, por ende, de incorporación de la Naturaleza.

Pese a ello, tal como fue señalado, los escenarios actuales no permiten pronósticos optimistas para el futuro cercano. A pesar de que los gobiernos de la región aprobaron, en la Conferencia Preparatoria Regional de Octubre de 2001 en Río de Janeiro, una detallada *Plataforma de Acción* (CEPAL y PNUMA/ROLAC, 2001b), esta revela todavía un enfoque reactivo, marcadamente defensivo en relación con la agenda de los países del mundo desarrollado, sin que se haya introducido ninguna propuesta innovadora o con la osadía que requieren los nuevos tiempos. Por su parte, la *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña sobre Desarrollo Sustentable*, propuesta por el gobierno brasileño en marzo de 2002 y aprobada en San Pablo en mayo de ese año (PNUMA/ROLAC, 2002), que

supuestamente trataba de *ponerle dientes* a la posición regional presentada a través de la *Plataforma*, frustró muchas expectativas al no identificar metas concretas, cuantitativas.

El propio proceso de preparación para Johannesburgo constituye un caso dramático de contención de expectativas, algo semejante a una *crónica de un fracaso anunciado*. Se han desperdiciado, al menos, dos aspectos que hubieran sido determinantes para el posicionamiento de la región anticipándose a Río+10. Hago referencia a la realización de las cuatro reuniones sub-regionales que llevaron a la conferencia preparatoria de Río en 2001, algo sin precedentes en los procesos preparatorios usuales para las cumbres. Se ha vuelto habitual que la región organice conferencias regionales, como ocurrió con las conferencias de la ONU de carácter social, de mujeres, hábitat, población y muchas otras. Sin embargo, por primera vez, los gobiernos de América Latina y el Caribe iban a tener la oportunidad de realizar consultas previas para construir posiciones comunes. Lo que se vio, lejos de avanzar en iniciativas efectivamente originales, fue la reiteración de posiciones cristalizadas a lo largo de décadas. Por otra parte, la singularidad del proceso preparatorio se revelaba, además, en la ausencia de una agenda detallada para Johannesburgo. Tradicionalmente, muchos gobiernos de la región habían expresado serias reservas ante la compulsión de tener que reaccionar frente a una agenda pre-definida y cerrada, que no necesariamente reflejaba los intereses y las condiciones reales de la región. Consecuentemente, y también por primera vez, la región tenía amplias posibilidades no solamente de poner sobre la mesa de negociaciones su interés común, sino también de ejercer influencia en la composición de los temas que serían objeto de examen y decisión por los jefes de Estado en Johannesburgo.

Es con pesar que se impone reconocer que la región perdió ambas oportunidades históricas de articular acciones pro-activas y de asumir posiciones de liderazgo. La *Plataforma de Acción* falló por lo menos en dos aspectos adicionales. Por una parte, es demasiado dispersa y carece de precisión como para haber influido en la agenda de Johannesburgo en una dirección más afín a los intereses legítimos de la región, en contraposición, por ejemplo, con los gobiernos africanos, que centraron su agenda en el combate al virus HIV y a la pobreza. Por otra parte, reafirma las posturas ambientales de larga data adoptadas por los países individuales –algunas de ellas desde la Conferencia de Estocolmo– sin articular un punto de vista regional contemporáneo sobre el desarrollo sostenible. Lo que es peor aún, se replicaron los desequilibrios tradicionales entre los intereses y singularidades de América Latina y del Caribe, razón por la cual no se pudo avanzar en la formulación de una agenda mínima de temas y decisiones concretas para un futuro compartido para la región.

Sin embargo, las mayores preocupaciones, en verdad, todavía estaban por venir. Si la región llegó a Johannesburgo desperdiciando cuatro oportunidades históricas para avanzar con liderazgo y visión estratégica –desaprovechando las consultas sub-regionales, con una propuesta sin mayores innovaciones, con una plataforma de acción dispersa y reiterando posiciones añejas– nuevos motivos de preocupación emergieron cuando comenzó el proceso de la Cumbre. En efecto, tres aspectos ya consagrados en la agenda internacional (algunos desde Estocolmo), estuvieron seriamente amenazados en Johannesburgo. En primer lugar, se produjo un retroceso de proporciones en el llamado principio precautorio, pilar de la convención sobre cambio climático y uno de los aspectos más revolucionarios del régimen internacional sobre medio ambiente. En la propuesta de la *Plataforma de Acción* sometida a la negociación, el principio precautorio fue sustituido por *el uso de un enfoque ecosistémico, con precaución, siempre que posible*. Ahora bien, si ya es difícil lograr consenso sobre qué significa *el enfoque*, imagínese la ambigüedad implícita de *un enfoque ecosistémico*. De igual forma, la definición de lo que sea un uso *con precaución y siempre que posible* no podría ser más inocua. Afortunadamente, se logró evitar ese retroceso a los tiempos de la pre-historia de la crisis ambiental, incluso hasta mucho antes de Estocolmo, pero no sin esfuerzo y habiendo perdido un tiempo precioso que se hubiera empleado mejor en avanzar sobre la agenda de la sustentabilidad.

En segundo lugar, se intentó socavar también, con las más diversas y esdrújulas interpretaciones, el consagrado principio de las *responsabilidades comunes, pero diferenciadas*. Una vez más, la resistencia de los países en desarrollo, con el claro liderazgo de Brasil, logró revertir ese resultado desfavorable, pero a costa de energías que habrían sido más productivas de haberse destinado a temas emergentes en respuesta a desafíos pendientes. En tercer lugar –en un comportamiento que haría sonrojar a muchos de los presentes en Estocolmo– se trató de retroceder en el compromiso de *recursos nuevos y adicionales* asumido por los países desarrollados. Tal como se ha mencionado, el compromiso de destinar el 0,7% del PIB de los países industrializados a la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) fue siendo paulatinamente debilitado, para llegar a niveles de 0,22% en la época de Río-92. Durante la ya aludida Conferencia de Monterrey, que antecedió a Johannesburgo, los países que estaban más atrasados en relación a los compromisos asumidos, en especial Estados Unidos, convinieron en aumentar los niveles actuales de AOD.

Hay que subrayar, entretanto, que esta nueva decisión responde a intentar, al menos, *recuperar* los niveles acordados en Estocolmo. Pues, en Johannesburgo, se quiso caracterizar la nueva actitud, positiva y más que bienvenida, de simplemente dejar de defraudar compromisos histó-

ricos, como si esta materializase las igualmente comprometidas decisiones de destinar *recursos nuevos y adicionales* a los países en desarrollo.

Por último, el capítulo sobre *globalización* –intensamente debatido en las reuniones de los Comités Preparatorios que antecedieron a la conferencia– prácticamente desapareció, siendo incluido en el capítulo sobre *medios de implementación*. Convengamos que transformar una de las características más fundamentales del contexto actual, cuyos mecanismos son en muchos casos responsables de la profundización de la crisis de sustentabilidad, en simples *medios de implementación* representa un retroceso significativo. En términos de política pública, equivaldría al contrasentido de considerar la lógica del crecimiento demográfico, no como un dato de la realidad o una dimensión a ser confrontada, por ejemplo, en políticas de educación o de seguridad social, sino como un *medio* para tornarlas realidad. En resumidas cuentas, se malgastó una energía preciosa durante la primera semana de la conferencia Río+10 –algunos temas, como el de recursos financieros, permanecieron indefinidos hasta las últimas sesiones– tan sólo para recuperar decisiones y acuerdos consagrados en Estocolmo y en Río.

Esto ha llevado a muchos críticos a preguntarse: ¿estaremos efectivamente frente a una *Río+10* o estamos, de hecho, ante la amenaza de retroceder a *Río-20*? A partir de una visión muy personal sobre Johannesburgo, creo que buena parte de la frustración se debe a factores mucho más *estructurales* que a los aspectos sugeridos (Guimarães, 2002b). Aun incurriendo en el riesgo de ser injusto o demasiado severo en la evaluación de los resultados de la Cumbre, creo que su *diseño* la predestinó a provocar el desaliento generalizado en delegaciones y observadores gubernamentales y no-gubernamentales. Se solicitaba a todas las naciones del planeta, con profundas diferencias reales, políticas y económicas, nada menos que llegar a un acuerdo sobre un verdadero Plan de Gobierno para un mundo sostenible. En efecto, sería pedir demasiado tan sólo el suponer que se acordara un Plan de Implementación como el de Johannesburgo, pero con metas, recursos financieros y responsabilidades claramente identificadas –indispensables para cualquier plan digno de esa calificación– y, por encima de todo, resultado de un consenso entre países tan disímiles y con profundas asimetrías de poder. Añádase como agravante el hecho, no despreciable, de que el mundo está a años-luz de distancia de poder contar con un Gobierno Mundial.

Lo anterior permite, además, comprender el relativo éxito de Río-92 y el relativo fracaso de Johannesburgo-2002. Se hace mucho más realista convocar a una conferencia para adoptar decisiones sobre temas específicos y predefinidos, tales como cambio climático, biodiversidad, deforestación y otros, como ocurrió en Río hace diez años. Es posible que algunos gobiernos resistan, se opongan a decisiones específicas y provoquen un intenso debate, como de hecho sucedió en

Río. Pese a ello, es y ha sido posible negociar un mínimo de posiciones comunes y alcanzar acuerdos legalmente vinculantes.

En síntesis, creo que fracasamos en Johannesburgo por dos motivos básicos. Por un lado, pecamos por exceso de optimismo, al creer que el mundo ya estaría maduro para definir un plan de acción común, cuando en verdad no logra siquiera introducir mayores grados de gobernabilidad a la ONU, arquetipo de una autoridad planetaria con visos de gobierno mundial. Por otro lado, pecamos también por exceso de pesimismo, al no apostar a la definición previa de una agenda de decisiones específicas; al intentar imaginar un mundo ideal que no existía, y al tratar de evitar conflictos proponiendo una agenda suficientemente amplia para agrandar a todos, o por lo menos para no disgustar a los más poderosos, que terminó llevándonos a una situación casi imposible de no provocar el desenlace *anunciado*. Considerando, por lo tanto, todos los desafíos y retrocesos, incluso los previos a Johannesburgo, es forzoso concluir que verdaderamente se avanzó muy poco. Apenas como ilustración, lo que se decidió sobre biodiversidad podría perfectamente haber sido adoptado en las llamadas Conferencias de las Partes de la Convención. En verdad, en la gran mayoría de los casos, apenas si se reiteraron preceptos y decisiones ya explicitados o consagrados en los acuerdos de Río.

Tratando de ser equilibrado en el análisis, se puede afirmar que sí hubo un avance digno de registro. Es cierto que los países lograron dejar Johannesburgo sin decisiones que perjudicasen frontalmente sus intereses como región, pero más importante todavía fue poder contar con la referida Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sustentable. La existencia de tal iniciativa, sumada al comienzo de un amplio, aunque inconcluso, debate sobre metas, recursos y alianzas estratégicas intra y extra-regionales para su materialización, permite suponer avances a futuro. Si bien es verdad que hubo *exceso* de voluntad política de algunos de los países más poderosos del planeta en no permitir que se avanzara significativamente en la agenda de la sustentabilidad, se trata ahora de revertir la *falta* de voluntad política para que la región adopte su propio modelo de desarrollo sustentable.

COMENTARIOS FINALES: ¿ÉRAMOS FELICES Y NO LO SABÍAMOS?

A estas alturas del partido, no cabe duda que el reto más singular del nuevo milenio está puesto precisamente en la *calidad* del crecimiento (es decir, en el incremento en los niveles de bienestar y reducción de las desigualdades socioeconómicas), mucho más que en su *cantidad* (el incremento puro y simple del producto). Rubens Ricúpero (2001: 2), secretario General de la UNCTAD, ha sido muy afortunado al recordar que “la teoría del goteo, la prioridad en ‘hacer crecer la torta’ para después dis-

tribuir los beneficios, jamás ha 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”.

Se han revelado igualmente oportunas las palabras del secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, cuando escribió, en el prefacio de un libro de la Universidad de Naciones Unidas sobre las implicaciones del proceso de globalización: “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” (Grunberg y Khan, 2000: 5). Ya se hizo referencia a cómo la globalización fue vista por muchos, equivocadamente, como inevitable. Si bien es cierto que su principal motor es 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. Como recuerda uno de los editores del mencionado libro, “para ello requiere ser cuidadosamente administrada, por países soberanos en el nivel nacional, y a través de la cooperación multilateral en el nivel internacional” (Grunberg, 2000: 18).

Lo anterior implica tomar en cuenta los desafíos que la globalización antepone para la *governabilidad* en todos sus niveles: planetario, regional, nacional y sub-nacional, porque, entre otros motivos, tal como indican Grunberg y Khan:

Los temas globales son hoy por hoy menos y menos la suma total de las inter-dependencias 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 los 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* (Grunberg y Khan, 2000: 3, énfasis propio).

Por último, pero no por ello menos importante, constituye causa de alarma la nueva realidad geopolítica de seguridad provocada por los eventos del 11 de septiembre de 2001. Efectivamente, uno de los aspectos más positivos del entorno internacional previo a Río-92 hacía referencia a la relativa desobstrucción de los canales de negociación internacional, que hasta mediados de la década del ochenta habían es-

tado copados por los intereses de seguridad estratégica que dominaran la Guerra Fría. Esta evolución había permitido que la humanidad colocara la crisis ambiental en un primer plano en la agenda global, no como un efecto colateral del crecimiento sino como una característica intrínseca de los estilos de desarrollo dominantes. No ha sido por otra razón que dejamos Estocolmo después de una conferencia diseñada para analizar sectorialmente el deterioro del *Medio Ambiente Humano*; llegamos a Río conscientes de los vínculos existentes entre el *Medio Ambiente y el Desarrollo*; y fuimos a Johannesburgo para adoptar decisiones para el *Desarrollo Sustentable*.

Pero cambiaron los tiempos. Y cambiaron en forma dramática. El brutal ataque infligido a Estados Unidos por el terrorismo internacional aumentó la inseguridad en esa potencia a niveles comparables solamente con el Bloqueo de Berlín o la crisis de los misiles soviéticos en Cuba. Por desgracia, la respuesta inicial y todavía predominantemente militar hace resucitar el espectro de una nueva Guerra Fría, y constituye un retroceso muy desafortunado en las relaciones internacionales. Sería realmente desastroso para los esfuerzos de pavimentar la transición hacia el desarrollo sustentable que el mundo pasara a subordinar los retos sociales, ambientales e institucionales de la sustentabilidad exclusivamente a consideraciones geopolíticas –es decir, a los límites y las siempre problemáticas interpretaciones acerca de lo que constituyen acciones terroristas y movimientos o acciones nacionalistas de protesta o de resistencia legítima a la injerencia extranjera en los asuntos internos de un país.

En ese sentido, la historia está llena de ejemplos de los resultados perversos de fundamentalismos extremos. Si el milenio anterior comenzó con la *globalización* de las Cruzadas de Cristianos contra Musulmanes –y ha condicionado el destino de la civilización desde ese entonces– una vez más surge el espectro de sociedades enfrentadas por fundamentalismos antojadizos, económicos y religiosos. Se ha sustituido la promesa del paraíso celestial por la promesa del paraíso del libre mercado de las naciones hegemónicas, habiéndose sustituido también a los caballos, catapultas y valerosos caballeros por los programas de ajuste y las misiones de los organismos financieros internacionales, pero sin cambiar el fundamentalismo occidental, a estas alturas, atávico. Y no hay que olvidar tampoco que el fundamentalismo religioso de algunos países data precisamente de los movimientos de resistencia a las Cruzadas –la versión premoderna del actual *pensamiento único*, hegemónico, impulsado por la ideología corporativa. Muchos de estos mismos movimientos altamente organizados y que podrían ser clasificados como *terroristas* tienen sus raíces históricas en esta misma resistencia a la cosmovisión autoritaria y avasalladora impuesta por el mundo occidental.

Si había parecido correcto sugerir que el giro histórico de la agenda internacional –de una exclusivamente ambiental a una de desarrollo sostenible– podía explicarse por su contenido ético (a semejanza de la evolución experimentada por sus predecesoras, la agenda de género y de derechos humanos y civiles), muchos han estado advirtiendo precisamente sobre las amenazas a las libertades civiles que presentan las medidas sugeridas para enfrentar las nuevas amenazas del terrorismo internacional. Igualmente desafortunado sería subordinar los intereses colectivos de bienestar y de crecimiento material y espiritual a los intereses fundamentalistas de las fuerzas del mercado. En definitiva, constituiría un paso atrás permitir que los avances logrados por la civilización occidental, en cierta medida profundizados por la nueva oleada globalizadora, se viesen ahora amenazados por la lucha anti-terrorista.

No se avecina como menos perturbadora la tendencia de otorgar prioridad a los intereses individuales, económicos y estratégicos de los países hegemónicos, dejando de lado la lucha contra la pobreza, la reducción de las desigualdades en la distribución de la riqueza y el mantenimiento de la capacidad de soporte de los ecosistemas a los niveles más bajos de la escala de prioridades para la cooperación internacional. Como reconoció el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz (2001: 13) un mes después del ataque a las Torres Gemelas, “existe un sentimiento creciente de que quizás nos hayamos equivocado al poner demasiado énfasis en los intereses materiales egoístas, y muy poco en los intereses compartidos”. El riesgo de retroceder en la ruta hacia la sostenibilidad es, por tanto, muy real. Esperemos que prevalezca la comprensión, como sugiere Stiglitz, de que “con la globalización viene la interdependencia, y con la interdependencia viene la necesidad de adoptar decisiones compartidas en todas las áreas que nos afectan colectivamente”.

En otras palabras, la triste realidad de hoy –treinta años después de Estocolmo– todavía espera que los líderes mundiales se hagan eco de las advertencias de Margaret Mead:

Debemos reconocer que nunca podremos volver al modo de vida de nuestros antepasados, pero debemos recapturar esta sabiduría, en una forma que permita comprender lo que está pasando en la actualidad, cuando una generación casi ignorante de un sentido de la historia tiene que aprender a hacer frente a un futuro desconocido, para el cual no ha sido preparada (Mead, 1970: 70).

Al mirar esas décadas bajo la óptica de los altibajos de la agenda del desarrollo sustentable y de sus logros concretos en América Latina y el Caribe, Lourdes de Santiago también tiene razón cuando nos recuerda el dicho de un campesino mejicano que resume la situación actual con profunda sapiencia: “estábamos mejor cuando estábamos *pior*”

(De Santiago, 2002: 16). No se puede negar que el mundo se ha vuelto extremadamente más complejo en tiempos recientes, pero es también real el sentimiento generalizado, a pesar de la ingenuidad tecnócrata de los pioneros de la sostenibilidad en Estocolmo, de que por cierto éramos felices y no lo sabíamos.

Se impone destacar también, empero en una dimensión distinta a la señalada, la realidad de las relaciones entre seres humanos y naturaleza, tal como estas se expresan en la modernidad actual. Está en lo cierto Clive Lewis (1947: 69) cuando afirma que “lo que nosotros llamamos poder del Hombre sobre la Naturaleza es el poder de algunos hombres sobre otros hombres, utilizando la naturaleza como su instrumento”. Esto implica que las situaciones de degradación ambiental revelan nada más que inequidades de carácter social y político, como también distorsiones estructurales de la economía. De ser así, las posibles soluciones a la actual crisis de civilización por la vía del desarrollo sustentable habrá que buscarlas en el propio sistema social, y no en alguna magia tecnológica o de mercado.

De igual modo, si proyectamos en el largo plazo las realidades de poder entre seres humanos –con las consecuentes implicaciones para la forma en que estos incorporan la naturaleza– la situación se perfila aún más delicada. Ello porque, así como las relaciones de poder son sincrónicas, existe también una asimetría de poder diacrónica, inter-generacional. En otras palabras, cada generación ejerce su poder (la forma en que hace uso de la naturaleza) sobre las generaciones subsiguientes; mientras estas, al modificar el patrimonio natural heredado, resisten e intentan limitar el poder de sus antecesores. Este proceso, repetido hacia el infinito, termina conduciendo no a un mayor poder sobre el mundo natural, sino todo lo contrario, a una mayor precariedad de la sociedad humana.

Cuanto más posterior es una generación, y, por definición, cuanto más vive en un tiempo cada vez más cercano a la extinción de las especies (al acercarse al infinito), menor será su poder sobre la naturaleza, es decir, su capacidad de ejercer poder sobre otros seres humanos. Como concluye en forma brillante Lewis (en una época en que la sustentabilidad todavía *no* estaba de moda), “la naturaleza *humana* será la última parte de la Naturaleza a rendirse al hombre... y los sometidos a su poder ya no serán hombres: serán artefactos. La conquista última del Hombre será de hecho la abolición del hombre” (Lewis, 1947: 72-77). Ojalá la Cumbre de Johannesburgo no pase a los anales de la historia ambiental del planeta como un paso más en esa dirección...

BIBLIOGRAFÍA

- Amigos de la Tierra 2002 “Lobistas Financiados pela Esso Tentam Sabotar Cúpula de Johannesburgo” in *Noticias da Amazonia*, 15 de agosto. En <<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=20716>>.
- Banco Mundial 1997 *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Washington DC: Banco Mundial).
- Brundtland, Gro Harlem 1987 *Our common future: from one earth to one world* (New York: Oxford University Press).
- Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno, Alfredo F. 1995 *El universo neoliberal: recuento de sus lugares comunes* (Buenos Aires: Alianza).
- Calderón, Fernando 1995 “Gobernabilidad, competitividad e integración social” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 57, diciembre.
- Castells, Manuel 1998 *La era de la información: economía, sociedad y cultura. El fin del milenio* (Madrid: Alianza) Vol. III.
- CEPAL 2000 *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (Santiago de Chile: CEPAL-División de Desarrollo Social) agosto.
- CEPAL 2001a *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa* (Bogotá: CEPAL/Alfaomega).
- CEPAL 2001b *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional* (Bogotá: CEPAL/Alfaomega).
- CEPAL 2001c *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (Santiago de Chile: CEPAL-División de Desarrollo Social) septiembre.
- CEPAL 2002 *Globalización y desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL-Secretaría Ejecutiva) abril.
- CEPAL y PNUD 2002 *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL) 8 de octubre.
- CEPAL y PNUMA/ROLAC 2001a *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (Santiago de Chile: CEPAL) 5 de octubre.
- CEPAL y PNUMA/ROLAC 2001b *La plataforma de acción de Río de Janeiro camino a Johannesburgo 2002* (Santiago de Chile: CEPAL) 9 de noviembre.
- De Santiago, Lourdes G. 2002 *La gobernabilidad en América Latina en el siglo de la globalización* (Santiago de Chile: Universidad Jesuita Padre Alberto Hurtado).
- Grunberg, Isabelle 2000 “Globalization, governance and the role of the United Nations in economic affairs” in Grunberg, Isabelle and Khan, Saburland (eds.) *Globalization: the United Nations development dialogue: finance, trade, poverty, peace-building* (New York: United Nations University Press).

- Grunberg, Isabelle and Khan Saburland (ed.) 2000 *Globalization: the United Nations development dialogue: finance, trade, poverty, peace-building* (New York: United Nations University Press).
- Guimarães, Roberto P. 1991 “O Brasil e o desafio do desenvolvimento sustentável” em Guimarães, Roberto P. (ed.) *O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República).
- Guimarães, Roberto P. 1992 “El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra: una evaluación impresionista de la Conferencia de Río” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 122, noviembre-diciembre.
- Guimarães, Roberto P. 1996 “¿El Leviatán en extinción? Notas sobre la reforma del Estado en América Latina” en *Pretextos* (Lima) N° 9, noviembre.
- Guimarães, Roberto P. 2002a “La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo” en Alimonda, Héctor (ed.) *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía* (Buenos Aires: CLACSO).
- Guimarães, Roberto P. 2002b “Rio+10 ou Rio-20? Desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe desde a Rio-92 e a partir de Johannesburgo-2002” em Guimarães, Roberto P. (coord.) *Rio+10. Desafios de políticas públicas para o Brasil* (Brasília: Ministério do Meio Ambiente) en prensa.
- Guimarães, Roberto P. 2003 *Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización* (Santiago de Chile: CEPAL) en prensa.
- Hamer, M. 2002 “Plot to undermine global pollution controls is revealed” in *The New Scientist*, 2 de enero. En <<http://www.newscientist.com/hottopics/pollution/pollution.jsp?id=ns99991734>>.
- Lewis, Clive S. 1947 *The abolition of man: how education develops man's sense of morality* (New York: Macmillan).
- Marx, Karl 1963 *The eighteen brumaire of Luis Bonaparte* (New York: International Publishers).
- Mead, Margaret 1970 *Culture and commitment* (New York: Doubleday).
- Pinto, A. 1978 “Falsos dilemas y opciones reales en la discusión Latinoamericana” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 6.
- PNUD 1994 *Informe sobre el Desarrollo Humano* (México: Fondo de Cultura Económica).
- PNUD 1999 *Globalization with a human face* (New York).

PNUMA/ROLAC 2000 *GEO: América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente* (San José de Costa Rica).

PNUMA/ROLAC 2002 *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el desarrollo sostenible* (México: UNEP/LAC-IC) 21 de mayo.

Ricúpero, Rubens 2001 “A face visível da desigualdade” in *A Folha de São Paulo* (São Paulo) 8 de julio. En <<http://www.jornal.ufrj.br/newsletter/anteriores/news138.html#28>>.

Saramago, José 2001 “Aboga José Saramago por *liberalizar* el pan” en *La Jornada* (México) 4 de marzo.

Stiglitz, Joseph 2001 “Cambiar las prioridades” en *El País* (Madrid) 11 de octubre. En <http://www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/Cambiar_las_prioridades.htm>.

Stiglitz, Joseph 2002 *El malestar en la globalización* (Buenos Aires: Alfaguara).