

La Agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur. El principio del desarrollo sostenible

Andreas Otto Brunold*

El concepto «desarrollo sostenible» fue mencionado por primera vez en dos conferencias internacionales en el año 1968: en la Bioconferencia de París y en la Conferencia sobre Aspectos Ecológicos del Desarrollo Internacional, en Washington.¹ En estos encuentros se aclaró que en la planificación de la política de desarrollo los Estados deberían asumir responsabilidades con respecto al medio ambiente.²

En la *World Conservation Strategy of the International Union for the Conservation of Nature*, publicada en el año 1980, se destacó el concepto de desarrollo sostenible y la dependencia global de la naturaleza y el desarrollo. El desarrollo sostenible fue definido como la modificación de la biosfera y el uso de los recursos humanos financieros vivos y no vivos para mejorar las necesidades y la calidad de vida de los seres humanos, teniendo en cuenta factores sociales, ecológicos y económicos. La protección de la naturaleza no es posi-

* Doctor en Ciencias Políticas.
Profesor en la Universidad
Pedagógica, en Ludwigsburg,
Alemania.

1. Lynton K. Caldwell, «Political Aspects of Ecologically Sustainable Development», en *Environmental Conservation*, vol. 11 (4), 1984, pp. 299-308. Edward B. Barbier, «The Concept of Sustainable Economic Development», en *Environmental Conservation*, vol. 14 (2), 1987, p. 102.
2. Schmitz, Angela, «Desarrollo sostenible: ¿paradigma o fórmula de espacio?», en Dirk Messner, Franz Nuscheler (eds.), *Conferencias mundiales y reportajes del mundo. Una guía para la discusión internacional*, Bonn, 1996, p. 105.

ble sin cooperación para el desarrollo, que se oriente a la reducción de la pobreza y de la miseria de millones de seres humanos.³

La dependencia cambiante entre protección del medio ambiente y fundamentalmente del desarrollo económico fue básicamente aceptada y se convirtió en la base para que la Organización de las Naciones Unidas creara la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual emitió en el año de 1987 el Informe Brundtland para el análisis de las perspectivas futuras de la tierra, a partir del cual se popularizó el concepto del desarrollo sostenible. Sobre esta base se acuñó también la definición según la cual «la humanidad tiene la capacidad de generar un desarrollo sostenible y de asegurar que las necesidades del presente sean satisfechas sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras, y no poder satisfacer sus propias necesidades».⁴

Esta definición sentó la base para informes posteriores, como el Informe del Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, del año 1992.⁵ Sin embargo, con la limitación de que según esta posición no todos los recursos naturales serían protegidos, ya que según los enfoques económicos clásicos que sostienen que el capital conjunto es más importante, el déficit en ciertas áreas puede ser compensado mediante ganancias en otras áreas.⁶ Según estas premisas, el Banco Mundial sostiene que el crecimiento del bienestar, en conexión con una política ambiental racional, puede crear la base para enfrentar tanto los problemas del medio ambiente como los del desarrollo. Con el crecimiento de los ingresos aumentaría la demanda por la mejora de la calidad ambiental y, al mismo tiempo, estaría disponible una gran cantidad de recursos para la inversión en la calidad del medio ambiente.⁷ Esto significa que el crecimiento es la prioridad para poder generar grandes cantidades de recursos financieros, con los cuales se compensarían los daños que el mismo desarrollo económico hubiese provocado. Los daños ecológicos no son considerados consecuencia directa sino más bien según la estrategia de «fin de la chimenea».

Por mucho tiempo y hasta ese entonces «desarrollo» fue considerado modernización mediante crecimiento económico e industrialización. Por tal razón se usó el ingreso per cápita como indicador más importante del desarrollo macroeconómico. No obstante, este indicador no pudo demostrar una relación entre el crecimiento real del producto social y la calidad de vida personal.⁸

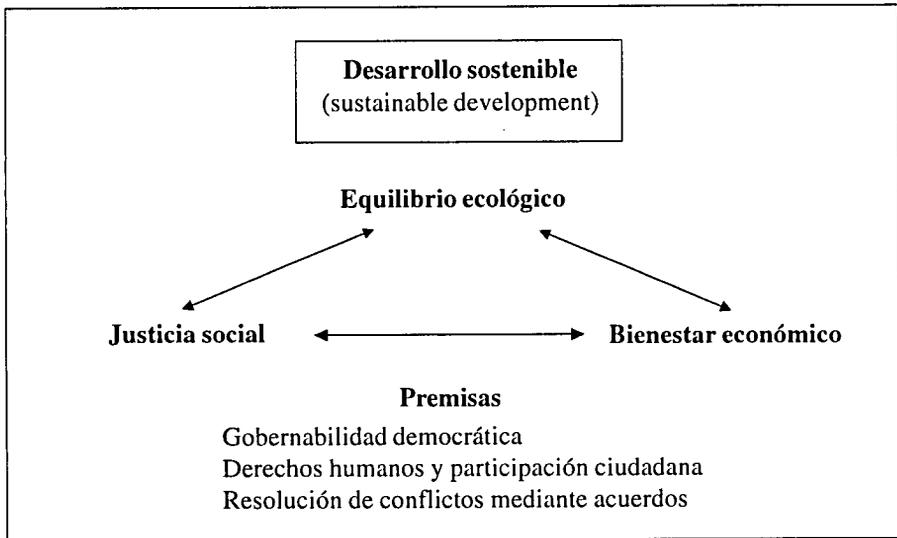
En este contexto, la incorporación de la dimensión social-humana y ecológica en la discusión se produjo lentamente. La primera dimensión fue tomada en consideración en el índice de desarrollo humano elaborado en 1990 por la Organización de las

3. Véase: IUCN-UNEP-WWF, *World Conservation Strategy, Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland, 1980.
4. «Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs», en: Volker Hauff (ed.), *El futuro de nosotros. El reportaje del Brundtland de la Comisión mundial para medio ambiente y desarrollo*, Greven, 1987, pp. 8, 46.
5. Banco Mundial (ed.), *Reportaje al desarrollo mundial. Desarrollo y medio ambiente*, Washington, 1992.
6. *Ibidem*, p. 9.
7. *Ibidem*, p. 50.
8. Angela Schmitz, *op. cit.*, p. 107.

Naciones Unidas y que a partir de entonces ha sido modificado en numerosas ocasiones.⁹ Este documento considera tres factores: esperanza de vida (calculada sobre la expectativa de alcanzar los 85 años), educación (alfabetización de las personas adultas y grado de escolaridad) y nivel de vida (ingreso per cápita calculado por el poder adquisitivo real).

El desarrollo puede esquematizarse como un triángulo en el que se integran indisolublemente tres componentes: el social, el económico y el ecológico.¹⁰

Gráfico 1. Objetivos del desarrollo sostenible



Una opinión ampliamente extendida es que se trata de tres dimensiones independientes que derivan de la «capacidad de futuro» como principio fundamental.¹¹

Objetivos del desarrollo sostenible

- Sostenibilidad ecológica es sinónimo de protección de la naturaleza, conservación del entorno natural y de la diversidad ecológica. La capacidad de regeneración del ecosistema de la Tierra no debe ser sobreexplotada.

9. Véase: United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report*, New York, 1995.

10. Reinhard Meyers, Jörg Waldmann, «El concepto de desarrollo sostenible. Su utilidad como concepto de guía para un futuro desarrollo», en Karl Engelhard (ed.), *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Una contribución a la Agenda 21*, Münster, 1998, p. 291.

11. Véase: Lucía A. Reisch, Gerhard Scherhorn, «¿Cómo serían los estilos de vida sostenibles? En busca de un consumo ético. Sostenibilidad, estilos de vida y actitudes consumistas», en: Central estatal de Baden-Württemberg por la educación política (ed.), *El ciudadano en el Estado. Desarrollo sostenible*, Stuttgart, 1998, p. 93.

- Sostenibilidad social es sinónimo de protección social. Esta se relaciona con el comportamiento individual, las estructuras y los sistemas sociales. El objetivo es la conservación de la capacidad de funcionamiento de la sociedad.
- Sostenibilidad económica significa planificación a largo plazo en lugar de planificación a corto plazo, en relación con eficiencia y productividad. Los recursos no deben ser destruidos sino sustituidos, para ser puestos a la disposición de las futuras generaciones, en favor de su propio bienestar.

Hacia la ejecución del principio de desarrollo sostenible

La determinación del límite de uso de los recursos naturales y de las reglas de gestión necesarias para el futuro desarrollo sostenible no se originan solamente en las leyes naturales y en la investigación científica de las ciencias naturales. Estos factores se gestan más bien en un proceso político-social de búsqueda de objetivos, en el cual el equilibrio económico costo/beneficio, las valoraciones ético-morales, el equilibrio social, las reflexiones sobre los riesgos, los intereses de grupos y el poder juegan un papel importante.

Para concretar el principio del desarrollo sostenible se puede formular reglas generales de uso y gestión, que consideren los objetivos de reducción según una visión de parámetros globales.¹²

Principios del desarrollo sostenible

1. La tasa de aprovechamiento y uso de los recursos naturales renovables no debe ser mayor que la tasa de su reconstrucción y regeneración (ley de conservación de la capacidad de rendimiento ecológico).
2. La liberación o emisión de materiales dañinos debe orientarse a la resistencia de los elementos naturales y no debe ser mayor que la capacidad de asimilación del medio ambiente. Esto es especialmente importante, si se tiene en cuenta las limitaciones del sistema ecológico.
3. Los recursos naturales deben ser aprovechados solamente en la medida de que sea posible sustituirlos física y funcionalmente en el equivalente a su valor y en su crecimiento en el tiempo.
4. El tiempo de la intervención del ser humano en el medio ambiente debe ser equivalente al tiempo de reacción y la capacidad de adaptación que existe en los procesos naturales del medio ambiente.

En el abordaje de las posibilidades que derivan de estos principios surge la cuestión de cuál es el límite para evitar el deterioro futuro del sistema ecológico. Es cues-

12. Véase: Hans Mohr, «¿Cuánto mundo necesita el ser humano? Investigaciones sobre la capacidad global y regional», en: Hans G. Kastenholtz, Karl-Heinz Erdmann, Manfred Wolff (eds.), *Desarrollo sostenible. Perspectivas de futuro para el ser humano y el medio ambiente*, Berlin/Heidelberg, 1996, p. 45-60.

tionable que el bienestar se pueda asegurar o incrementar a través de la innovación o que se deba hacer restricciones de carácter obligatorio en el estilo de vida de las personas.

La primera posición es defendida por los representantes de una revolución de la eficiencia, que opinan que las presiones al medio ambiente pueden medirse y limitarse a una unidad determinada asociada al producto social, por ejemplo: el uso de espacios en relación con la creación de puestos de trabajo. La segunda posición se orienta a una revolución de suficiencia, que pretende reducir el producto social per cápita mediante la restricción del consumo de bienes y servicios. En ambas posturas se visualizan los potenciales de cambio más importantes para los países desarrollados.

Un punto de vista esencial incluye conjuntamente hábitos y necesidades de consumo, especialmente en los países industrializados de Occidente. A través de imperativos categóricos de uso, que consideran la capacidad de asimilación del medio ambiente, debe integrarse a la teoría económica una concepción de crecimiento crítico.

Campos estratégicos de acción

Como requisito indispensable para la realización y la evaluación de las reglas de gestión de la conservación del patrimonio natural se requieren medidas innovadoras, eficientes y por ende menos costosas, que muestren tres campos estratégicos de acción de un desarrollo con potencial a futuro. Éstos involucran:¹³

- Una revolución de la eficiencia, que consume menos recursos por unidad del producto interno bruto a través de innovaciones tecnológicas y nuevas formas de organización. Esto implica una ruptura entre crecimiento económico y consumo ambiental como parte de una economía social-ecológica de mercado.
- Una revolución de la suficiencia, que sustituye menos productos y servicios per cápita con el mismo nivel de bienestar, mediante formas de satisfacción de necesidades que impliquen menos consumo de materiales y de energía intensiva. Esta estrategia pretende en primera instancia un cambio de los estilos de vida y de consumo y, además, un cambio de valores, en el cual el bienestar material pierde importancia frente al bienestar inmaterial.
- Una política demográfica sostenible, que comprende una reducción de la población mundial, especialmente una reducción de la tasa de natalidad.

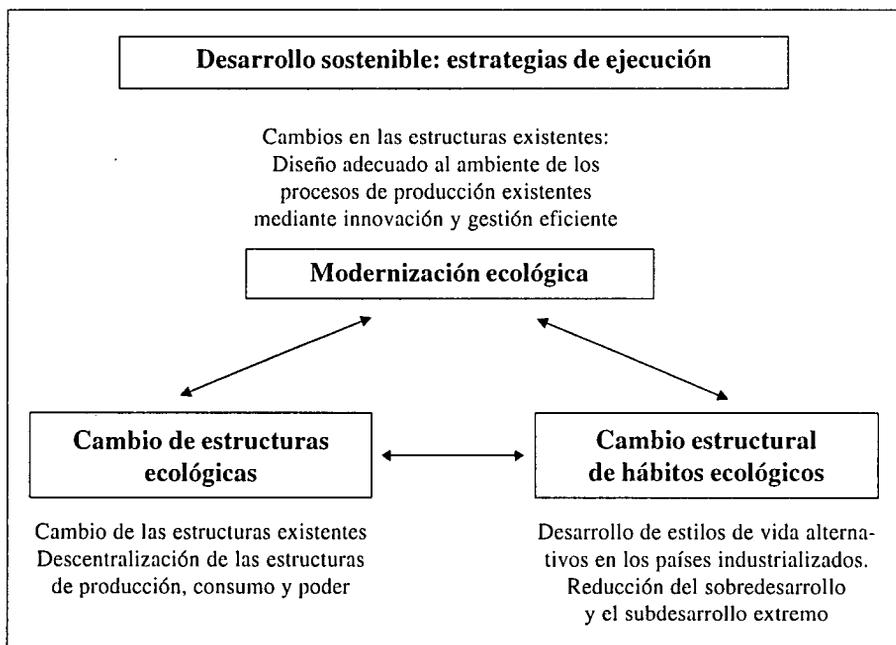
Una política de sostenibilidad debe tomar en consideración y apoyar los tres aspectos arriba indicados. Sin embargo, a corto y largo plazo parece ser más importante, por lo menos para los países industrializados, una revolución de la eficiencia, puesto que los estilos de vida y el desarrollo de la población sólo se pueden cambiar de forma lenta y gradual. Además la estrategia de suficiencia asociada a una declaración de renuncia es menos atractiva y aceptable para el discurso de la sostenibilidad social.

13. Rudi Kurz, «De la economía social de mercado a la economía ecosocial de mercado. El desarrollo sostenible como desafío de la sociedad y la economía», en: Central estatal de Baden-Württemberg por la educación política (ed.), op. cit., p.67.

La ejecución del desarrollo sostenible

Es evidente que a causa del volumen creciente de problemas ambientales, las soluciones a ellos deben ligarse a decisiones estatales, de las cuales se demandan impulsos macroeconómicos para una gestión ecológica a nivel nacional. Estos se describen como una modernización o más bien como un cambio de estructuras ecológicas.¹⁴

Gráfico 2. Estrategias de ejecución del desarrollo sostenible



A partir del principio de que las demandas del medio ambiente y del desarrollo son frágiles pero también manejables, la modernización ecológica intenta diseñar mediante la innovación tecnológica, sin cambios estructurales, los procesos de producción existentes en forma adecuada al medio ambiente. De la misma manera intenta ahorrar recursos a través del incremento de la eficiencia, sustitución y reciclaje, con el fin de alcanzar un crecimiento económico independiente del nivel del consumo de recursos.

Opuesta a la modernización ecológica, la teoría del cambio estructural ecológico cuestiona los conceptos de desarrollo y progreso, en cuanto a que está ligada al crecimiento económico evoluciona como crítica fundamental del mismo. Esta teoría se apoya en que el crecimiento alcanzado hasta ahora en los países industrializados no ha traído, en la mayoría de los casos, ninguna ventaja para los países del tercer mundo.

14. Véase: Georg Müller-Christ, «Pensamientos sobre el contenido de una definición de sostenibilidad», en: Georg Müller-Christ (ed.), *Sostenibilidad para una participación*, Sternenfels, 1998 pp. 15-17.

Afirma, además, que no es realizable un crecimiento permanente en el espacio limitado del planeta.

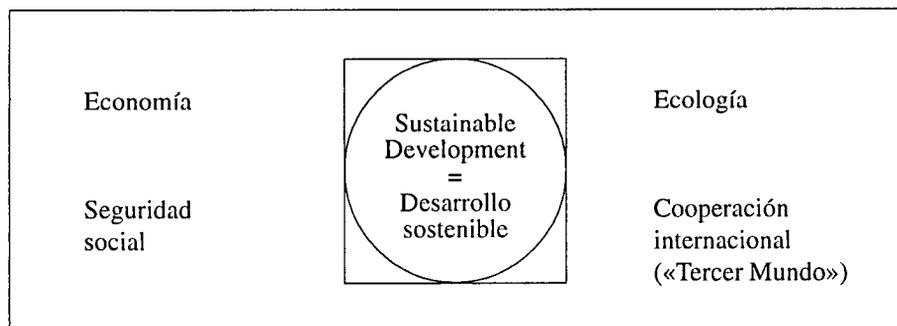
La Conferencia de Río (UNCED) y la Agenda 21

En la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro en el año de 1992, la comunidad de Estados del mundo se comprometió con un modelo permanente de desarrollo sostenible.

La Agenda 21 constituye el programa central de acción para la política ambiental y del desarrollo de la UNCED. Allí fueron trazados por los gobiernos los objetivos básicos para un desarrollo sostenible y los lineamientos concretos para las áreas fundamentales. La Agenda 21 es la expresión de un consenso global, y su ejecución exitosa es, en primera instancia, tarea de los gobiernos y por ende de los Estados nacionales.

En general representa un tipo de catálogo de obligaciones para el siglo XXI; sin embargo es «un instrumento débil partiendo del principio de la esperanza». No obstante está bajo la presión de una legitimación pública. La dimensión de contenidos se puede visualizar desde sus contradicciones internas como un cuadrado mágico:¹⁵

Gráfico 3. Cuadrado mágico



La Agenda 21 tiene cuatro partes. La primera (parte I) aborda la dimensión social y económica bajo el aspecto de la lucha contra la pobreza, la dinámica demográfica, la protección de la salud y el desarrollo sostenible de los espacios. La parte II trata los temas de orientación ecológica relacionados con la protección de la atmósfera terrestre, la lucha contra la deforestación, la protección de la biodiversidad y el tratamiento adecuado de los desechos. La parte III aborda el papel y la participación de grupos importantes de la sociedad (municipios, empresarios, sindicatos, sector privado, ciencia y tecnología). La parte IV trata las condiciones marco para la ejecución, en relación con instrumentos financieros y organizativos.

15. Véase: Klaus Fiedler, «Sobre la realización de la Agenda 21 en los Estados y municipios», en: ICLEI, Stefan Kuhn, Gottfried Suchy, Monika Zimmermann (eds.), *Agenda local 21, Alemania. Estrategias comunales para un desarrollo sostenible*, Berlin, 1998, p. 62.

El paradigma de «un mundo» y la política internacional de desarrollo

Con el fin del conflicto Este-Oeste a fines de los años ochenta, la división del mundo en tres partes (primer, segundo y tercer mundo) perdió sentido. La nueva división entre países industrializados y países en desarrollo (Norte-Sur/Oeste) se caracteriza por profundas disparidades socioeconómicas y también ecológicas. En los años cincuenta y sesenta aún estaba vigente el principio del desarrollo replicado, llamado «ayuda para el desarrollo», que se enfatizaba como aspecto central de las teorías de modernización en el contexto de la cooperación para el desarrollo. Según la teoría de la dependencia en los años setenta y ochenta se desarrolló, bajo el concepto de desarrollo sostenible, un cambio de significado y un cambio de paradigma en la política de desarrollo que alcanzó su punto máximo en la Conferencia de Río en 1992.¹⁶

La transferencia de servicios de los países de la OCDE a los países del Sur está descendiendo desde hace mucho tiempo. Mientras que los países de la OCDE habían acordado utilizar por lo menos 0,7% de su producto interno bruto para una cooperación internacional eficiente con los países en desarrollo, en Río de Janeiro en el año 1992 la asistencia oficial para el desarrollo de los Estados de la OCDE era en promedio de 0,33% del producto interno bruto. Hasta hoy este promedio ha descendido considerablemente.¹⁷

Las diferencias socioeconómicas de los países del Sur han aumentado por efectos de la globalización. En el plano regional, sin embargo, se pueden observar grandes diferencias en las tasas de crecimiento económico. De las inversiones extranjeras directas toman provecho principalmente los países en transformación, la mayoría en el sudeste asiático.¹⁸ Actualmente la división entre ganadores y perdedores a través del desarrollo económico mundial se ha acelerado. En los llamados países menos desarrollados se ha consolidado la pobreza. En las últimas décadas, en promedio, el ingreso per cápita en estos países ha descendido, y también su parte del comercio mundial se redujo a 0,4 %.¹⁹

En la actualidad 20% de la población mundial, concentrada en los países industrializados, consume 80% de la energía y genera la misma proporción de emisiones tóxicas.²⁰ El «modelo Europa» y el «*american way of life*» no pueden ser el ideal de vida para 80% de la población mundial del Sur y del este.

16. Franz Nuscheler, «El problema Norte-Sur», en: Central estatal federal para la educación política (ed.), *Conocimientos básicos sobre la política*, Bonn, 1993, p. 337.

17. Véase Rainer Tetzlaff, «El desastre de la conferencia de Río. Un balance de la conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo después de cinco años», en: *Gegenwartskunde, Revista para la sociedad, la economía, la política y la formación*, n° 3, 46° aniversario, Opladen, 1997, pp. 275-281.

18. Véase: UNDP, *Human Development Report*, New York, 1996. La riqueza de los 358 multimillonarios del mundo supera a los ingresos de los países en que vive casi la mitad de la población mundial.

19. Franz Nuscheler, *Libro de trabajo sobre política de desarrollo*, Bonn, 1996, p. 268.

20. Un alemán consume tanta energía como 12 africanos y en solo 40 años se ha talado el 50% de la selva virgen. Además, la movilidad de un coche por habitante, que para nosotros es normal, conduciría a una demanda de automóviles diez veces mayor a la actual.

El desarrollo sostenible significa también la posibilidad de desarrollo económico del Sur y, en el aspecto de la carga ecológica de la Tierra, esto implica una expansión de la globalización a los países del Sur, con el consecuente aumento del consumo de energía y recursos. Una respuesta a la globalización económica sería la transferencia desde el Norte al Sur de tecnologías eficientes y amigables para el medio ambiente. En este contexto, las economías desarrolladas del Norte deberían asumir la responsabilidad de poner estas tecnologías a disposición de los países del Sur, y de mejorarlas continuamente. Los objetivos ambientales y de política de desarrollo de la Agenda 21 exigen un flujo considerable de recursos financieros hacia los países en desarrollo, con los cuales puedan ser cubiertas las medidas que estos deben ejecutar para enfrentar los problemas globales del medio ambiente y la aceleración del desarrollo sostenible.

Una disposición al diálogo con los países del Sur debería mostrar una serie de opciones sostenibles que también sean relevantes para el Norte. El desarrollo en este sentido no debe percibirse necesariamente como una tarea exclusiva del Sur, sino también como una oportunidad para el Norte, puesto que medio ambiente y desarrollo forman una dependencia indisoluble.

Tanto el exceso de bienestar, los altos niveles de consumo y el desperdicio de los recursos naturales en el Norte como el crecimiento poblacional en condiciones de pobreza en el Sur, y los errores económicos de los Estados socialistas del antiguo bloque oriental son las causas principales de la crisis global del medio ambiente y el desarrollo. Siendo la pobreza causa y consecuencia de una economía no sostenible, parece indispensable una reducción de las brechas del bienestar entre los países industrializados y los países en desarrollo, a niveles tolerables para el medio ambiente y mejorar las condiciones de vida de los seres humanos que viven en pobreza.

Dado que esta problemática no puede encerrarse en las fronteras de los países, no debe considerarse subdesarrollados solamente a los países pobres sino también a los países industrializados. Lo que sucede en el Sur de nuestro mundo influye en el Norte y los pecados del Norte no permanecen sin efecto en el Sur.

El potencial de riesgo global y sus efectos de cambio sobre los procesos de evolución económica, social y política se han convertido en un reto para la comunidad internacional de Estados. En el pasado los riesgos ambientales tuvieron, por regla general, un impacto regional, muchos de ellos en la actualidad han adquirido un carácter global. Por esta razón la superación de los riesgos del cambio global debe focalizarse en lo posible en las causas individuales, esto significa, según ubicarlas las posibilidades a nivel regional y local.

La Agenda demuestra ser poco útil en lo referente al desarrollo de nuevas perspectivas de la política Norte-Sur. Las relaciones Norte-Sur están más influidas por el final del conflicto Este-Oeste y por la globalización que por diplomacia del desarrollo y la cooperación para el desarrollo oficial y privado. Las decisiones que definen el marco de relaciones Norte-Sur se toman hoy, como antes, por organismos como la Organización Internacional del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Doce años después de la Conferencia de Río no se puede reconocer que la Agenda 21 haya generado impulsos concretos para una ecologización de las relaciones internacionales. Todavía son necesarias reformas sustanciales en el ámbito fiscal o en la

política de subvenciones, por lo tanto no existe un sustento concreto para un cambio en favor de estilos de producción y de consumo ecológico socialmente adecuados. Esta situación corrobora más bien que las líneas de acción de la Agenda 21 permanecen como apelaciones a la voluntad de quienes toman las decisiones políticas y sociales.

Resumen

Esta comunicación pasa revista a las distintas nociones de desarrollo sustentable que se han venido construyendo y empleando en diversas instancias del debate global desde 1968. La Agenda 21, de 1992, aborda la dimensión social y económica: lucha contra la pobreza, dinámica demográfica, protección de la salud y desarrollo sostenible de los espacios. Luego refiere a los temas de orientación ecológica relacionados con la protección de la atmósfera terrestre, la lucha contra la deforestación, la protección de la biodiversidad y el tratamiento adecuado de los desechos. La tercera parte aborda el papel y la participación de los grupos de la sociedad (municipios, empresarios, sindicatos, sector privado, ciencia y tecnología). Finalmente atiende a las condiciones marco para la ejecución, los instrumentos financieros y organizativos. Diez años después de la Conferencia de Río no puede afirmarse que la Agenda 21 haya generado impulsos concretos para una «ecologización» de las relaciones internacionales.

Abstract

This communication reviews the different definitions of sustainable development that have been devised and used in the diverse stages of the global debate since 1968. Agenda 21, of 1992, approaches the social and economic dimension: the struggle against the poverty, demographic dynamics, the protection of health and the sustainable development of areas. Further on it refers to the subjects of ecological orientation as referred to the protection of the earth's atmosphere, the fight against deforestation, biodiversity protection and the adequate treatment of waste. The third deals with the role and the participation of groups within the society (municipalities, industrialists, unions, the private sector, science and technology). Finally it analyzes the conditions which provide the framework for execution of this sustainable development, the financial and organizational instruments required. Ten years after the Rio Conference it cannot be affirmed that Agenda 21 has generated concrete impulses for an ecological mode of international relations.

Descriptores

[Agenda 21] [medio ambiente] [desarrollo sostenible]

Key words

[Agenda 21] [environment] [sustainable development]

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.