



GEO •



Capítulo:

1

De Estocolmo a
Johannesburgo:
Medio ambiente y
desarrollo en América
Latina y el Caribe

De Estocolmo a Johannesburgo: Medio ambiente y desarrollo en América Latina y el Caribe

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en 1972 en Estocolmo, fue la primera conferencia internacional sobre el medio ambiente que logró reunir a 113 naciones y otras partes interesadas, con el objeto de debatir cuestiones de preocupación común, lo que representó un verdadero parteaguas para el pensamiento moderno sobre el medio ambiente y el desarrollo. Treinta años después la región de América Latina y el Caribe enfrentan dos enormes desafíos interrelacionados: la transformación productiva con equidad y el manejo de los recursos naturales. El primero forma parte de las aspiraciones tradicionales de la región e influye en sus políticas. El segundo, en cambio, se ha ido incorporando progresivamente a la agenda del desarrollo (Rosenthal, 1994).

Cuando el ambiente surgió como preocupación internacional a finales de la década de 1960, los países industrializados tomaron la iniciativa de convocar la dicha Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo. Tal vez por ello el problema del ambiente fue visto inicialmente en forma un tanto estrecha, como una enfermedad de los ricos, una secuela del crecimiento económico que les dio niveles sin paralelo de riqueza y prosperidad. Los países en desarrollo vieron esta preocupación de los ricos como una nueva limitante para su propio desarrollo. Insistieron en que el diálogo debía incorporar las cuestiones relacionadas con la pobreza, el subdesarrollo, la desigualdad y los recursos naturales, íntima e inextricablemente ligadas con las condiciones y prospectos ambientales en estos países (Strong, 1994).

La Conferencia de Estocolmo contribuyó decididamente a incorporar la temática ambiental en políticas y otros instrumentos de la gestión pública. Mientras allí apenas se contaba con un puñado de latinoamericanos y caribeños interesados en estos temas, hoy todos los países de la región poseen una base institucional y normativa, y han proliferado las organizaciones ciudadanas.

Durante los últimos treinta años se han dado avances sustanciales en la región incluyendo el proceso de institucionalización de los temas ambientales, la creación de los Ministerios de Medio Ambiente, el aumento de las áreas naturales bajo protección, la incorporación constitucional de los derechos ambientales junto con el desarrollo del aparato legatorio y una opinión pública cada vez más informada y alerta. Sin embargo,

también hay conciencia de que la situación sigue siendo grave y queda mucho por hacer.

La preocupación ambiental se ha extendido: se la encuentra en los campesinos que buscan nuevas alternativas ecológicas para sus cultivos, así como en empresarios interesados en una innovación eco-eficiente; se la defiende desde las cátedras universitarias y desde las organizaciones ciudadanas. Se ha consolidado el concepto de que la temática ambiental —sea un lujo o una preocupación insólita—, ha evadido las fronteras nacionales y las regiones continentales, y se han comenzado a enfrentar sus aspectos planetarios. La relevancia de la dimensión ambiental es tal que los propios conceptos de desarrollo ya no pueden ser definidos sin incorporarla. En el presente capítulo se revisan algunos aspectos destacados de esta historia de tres décadas.

Estocolmo: crecimiento y población

La conferencia de Estocolmo fue el primer encuentro gubernamental de envergadura sobre temas ambientales, calificados como “ambiente humano”, tal como aparece en el propio título de la reunión. Se dio en un contexto de crecientes protestas ciudadanas y fuerte preocupación en los países industrializados por el deterioro ambiental. El debate de la conferencia rápidamente derivó hacia las relaciones con el desarrollo, la contaminación y degradación ambiental derivadas del mismo, el papel de la pobreza y la incidencia del crecimiento poblacional.

Dos de estos grandes temas —las relaciones entre medidas ambientales y el crecimiento económico, y los efectos del crecimiento poblacional— habían sido tratados poco antes en “Los límites del crecimiento”, un estudio realizado por un equipo de investigadores para el Club de Roma (Meadows y otros, 1972). Ese análisis afirmaba que el crecimiento económico posee límites ambientales, y que de continuarse el camino de esos años, se terminaría en una fuerte catástrofe ambiental, hambrunas generalizadas y reducción de la población. La discusión en buena medida se dogmatizó, originando una oposición entre políticas ambientales y políticas económicas, y algunos líderes latinoamericanos veían cualquier medida ambiental como un impedimento para el progreso económico. Esta polarización es posible en un contexto donde el desarrollo es concebido como crecimiento económico, y realizado sobre todo en el plano material.

En Estocolmo, algunos diplomáticos defendían la necesidad de determinar independientemente sus normas ambientales, y con ello justificaban que los requisitos de los países desarrollados no podían ser aplicados en la región, concibiéndolos como un lujo que no podían darse, o incluso negando las inquietudes ambientales.

La preocupación por el progreso económico explica que se insistiera en problemas netamente económicos, como los términos de intercambio en el comercio internacional, el papel de las relaciones entre estados y la soberanía nacional. Los países de América Latina y el Caribe insistieron en sus derechos soberanos para determinar los usos de los recursos naturales, preocupados por posibles condicionamientos de las naciones industrializadas.

Paralelamente, desde foros latinoamericanos se discutía "Los Límites del crecimiento". Un ejemplo es el "Modelo Mundial" de la Fundación Bariloche, en el cual destacados intelectuales declararon que "no existen límites físicos absolutos en el futuro previsible", insistiendo en la abundancia de los recursos naturales latinoamericanos, enfatizando los aspectos políticos en su distribución y renovando su fe en el progreso (Herrera, 1975). Pero más allá de estos razonables cuestionamientos basados en la economía política, también hubo un reduccionismo que minimizaba los aspectos ambientales, presuponiendo soluciones técnicas y planificaciones estatales ideales.

En Estocolmo también se prestó mucha atención al crecimiento de la población. La advertencia de una "bomba demográfica" resonaba en muchos oídos, y varios países temían que se los acusara por sus altos ritmos reproductivos (Ehrlich, 1968). Las respuestas a esas posturas, lideradas por el biólogo molecular y activista ambiental estadounidense Barry Commoner, insistían en que más bien debía incorporarse la intensidad del consumo y la inequidad social como causas destacadas (Commoner, 1971). De esta manera, la pregunta por lo que se consume del ambiente, y quién lo consume, rápidamente se instaló en la discusión. Estas cuestiones, referidas a las relaciones entre economía y ecología, por una parte, y ambiente y consumo, por otra, se mantienen hasta el día de hoy.

Como resultado concreto de la conferencia, además de una declaración de políticas, se recomendó la creación de una agencia ambiental en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Meses más tarde, una resolución de la Asamblea General de la ONU creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con sede en un país del hemisferio sur (Kenia) y oficinas en las regiones, siendo ubicada la de ALC en México.

El debate entre ambientalistas y economistas se amplió después de 1972. Los economistas latinoamericanos participaron poco en estos debates, inicialmente, pero entre 1978 y 1980 se produjo la obra del economista chileno Osvaldo Sunkel "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina", iniciada por un proyecto conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el PNUMA. Hubo un seminario regional en Santiago de Chile en noviembre de 1979 y el economista argentino Raúl Prebisch publicó "Biosfera y desarrollo". El pensamiento de es-

tos y otros latinoamericanos habría de tener eco más tarde en diversos foros internacionales, incluyendo la Cumbre de la Tierra de 1992 (Urquidí, 1994).

En los años 1970 resurgió una opinión intermedia que, aunque no tuvo repercusión inmediata, casi diez años después serviría de base a la noción de una nueva "economía del desarrollo sostenible". Fue bautizada como "ecodesarrollo" por el economista francés Ignacy Sachs, quien al inicio de esa década fue de los primeros en resaltar la conciliación entre desarrollo y políticas ambientales (Urquidí, 1994).

Los temas ambientales se internacionalizan

El posterior desarrollo de los setentas e inicio de la década de 1980 determinó un deterioro creciente de las áreas naturales y de las condiciones ambientales, el surgimiento y fortalecimiento de una amplia red de organizaciones ambientalistas, y un sentimiento de compromiso en la discusión ambiental, en especial sobre la conservación de fauna y flora.

El debate se concentró durante esa década en los bosques tropicales, en especial de América Central y la Amazonía, y se amplió para reconocer el valor mundial de los recursos naturales nacionales. A diferencia de la época de Estocolmo, entre los actores estaban, además de los propios gobiernos, bancos multilaterales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM), las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales, y más tardíamente las organizaciones indíge-



© R. Burgos

nas, por ejemplo, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

Más de un país defendió durante parte de la década de 1970 el modelo del desarrollo “a cualquier precio” de la Amazonía. La creación del Tratado de Cooperación Amazónica en 1978 fue un paliativo, y se condicionó el papel de las ONG y de los grupos indígenas. La posibilidad de una discusión más amplia se encontraba limitada por la existencia de regímenes autoritarios en varios países del Cono Sur y por la inestabilidad política y militar en América Central.

A lo largo de casi veinte años el PNUMA hizo hincapié en las ventajas económicas de la protección ambiental y en el costo de los daños causados a los recursos naturales. Se registraron resultados como la limpieza del Mar Báltico y parte del Mediterráneo; el Protocolo de Montreal de 1987 para reducir y llegar a abolir la producción y uso de clorofluorocarburos (CFC); la Convención de Basilea de 1989 para el control del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, la iniciación de las negociaciones sobre el cambio climático planetario y varios otros acuerdos y programas de acción en materias específicas o de aplicación regional (Urquidí, 1994) (ver la sección de *Atmósfera* en el capítulo 2).

En 1982 se creó el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, el espacio político de más larga trayectoria, representatividad e importancia para la concertación de políticas y respuestas ambientales a escala regional, formado por todos los países de la región. La secretaría del Foro de Ministros está encargada a la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/ORPALC). Desde 1982, el Foro ha celebrado 13 reuniones en distintas ciudades de la región, orientando las actividades en el campo ambiental con el fin de que la cooperación regional e internacional sea cada vez más eficaz y coherente, contribuyendo así a las prioridades identificadas por los ministros.

Las organizaciones conservacionistas, interesadas en proteger ecosistemas destacados o especies amenazadas, crecieron en importancia. Rápidamente comprendieron que las causas de fondo de los problemas se encontraban en las estrategias de desarrollo, y en especial en las prácticas económicas. De esta manera, hacia 1980 se generó la primera Estrategia Mundial de la Conservación, promovida por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) con el apoyo del PNUMA y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) (UICN, PNUMA, WWF, 1980). Este es un documento clave, donde se reconoció la importancia de los temas económicos y del desarrollo, vinculándolos en una estrategia ambiental. Su propuesta enfatiza la satisfacción de las necesidades humanas (presentes y futuras) y la calidad de vida, y no tanto el crecimiento económico, aceptando así los cuestionamientos propios de esa época. Du-

rante muchos años fue el documento de referencia de las primeras agencias ambientales de América Latina y el Caribe. Allí se hace una de las primeras definiciones modernas del desarrollo como “sostenible”, con una relectura de los límites ecológicos.

Reuniones del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe

1982	Ciudad de México
1983	Buenos Aires, Argentina
1984	Lima, Perú
1985	Cancún, México
1987	Montevideo, Uruguay
1989	Brasilia, Brasil
1990	Puerto España, Trinidad y Tabago
1993	Santiago, Chile
1995	La Habana, Cuba
1996	Buenos Aires, Argentina
1998	Lima, Perú
2000	Bridgetown, Barbados
2001	Río de Janeiro, Brasil

En la incorporación de la temática ambiental fueron destacadas las denuncias sobre la quema de bosques amazónicos aparecidas en periódicos del continente y de otras regiones, el impacto de los juicios a indígenas Kayapó en Brasil, y el asesinato del dirigente brasileño Chico Mendes en 1988 (Gross, 1989). La presión internacional fue elevada, sobresaliendo las declaraciones de varios presidentes europeos sobre la Amazonía como “patrimonio de la humanidad”. Nuevamente varios gobiernos reaccionaron reclamando autonomía y pidieron incluir la temática ambiental en la ayuda de los países desarrollados.

La presión exterior también tuvo un fuerte impacto en la reformulación de políticas en varios países. Los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo comenzaron a tener requisitos ambientales, y tanto el BID como el BM comenzaron desde mediados de la década de 1990 con los programas de “fortalecimiento institucional” del área ambiental. En otros casos, la reformulación se asoció con el proceso de integración económica regional, al modificarse — por ejemplo — la administración ambiental en México como resultado de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América (entre 1990 y 1992).

“Nuestro futuro común” y “Nuestra propia agenda”

Las polémicas de mediados de la década de 1980 se desarrollaron al tiempo que el secretario general de la ONU conformó en 1983 una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Bajo la presidencia

de la noruega Gro Harlem Brundtland, agrupó a 23 miembros (incluyendo cuatro latinoamericanos).

“Nuestro futuro común”, el informe de la comisión, plantea la posibilidad de un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales. Su esperanza de un futuro mejor, es sin embargo, condicional. Depende de acciones políticas decididas que permitan el adecuado manejo de los recursos ambientales para un progreso humano sostenible y la supervivencia de la especie humana.

Observó la comisión que muchos ejemplos de “desarrollo” conducían a aumentos en términos de pobreza, vulnerabilidad e incluso degradación del ambiente. Por eso surgió como necesidad apremiante un nuevo concepto de desarrollo, un desarrollo protector del progreso humano hacia el futuro, el “desarrollo sostenible”, definido como “el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas” (CMMAD, 1987).

Se reconoce que la biosfera tiene límites para absorber los impactos ambientales, como advertía el Club de Roma, pero se aclara que los otros límites invocados dependen esencialmente del ser humano, y por lo tanto están sujetos a su modificación mediante la organización social y la tecnología.

La contradicción que se vivía desde la conferencia de Estocolmo, entre la conservación y el crecimiento económico, fue reinterpretada. El marco ecológico que antes se entendía como un obstáculo insalvable para el crecimiento, pasó a ser una necesidad para asegurarlo.

Esta idea de la conservación como condición del crecimiento ya se encontraba en discusión en varios ámbitos contemporáneos. Por ejemplo, en 1987, el comité conjunto sobre desarrollo del BM y el Fondo Monetario Internacional emitió un documento donde se señalaba la complementariedad del crecimiento económico con la conservación ambiental y el alivio de la pobreza (DC, 1987).

En esta misma orientación se inscribió “Nuestra propia agenda” (1990), una iniciativa para América Latina y el Caribe promovida por el BID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo la forma de una “Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe” (CDMAALC, 1990). La propuesta repite en lo esencial los conceptos de “Nuestro futuro común”, con énfasis sobre la equidad en la distribución de los beneficios sociales de los recursos naturales. Se cree que el efecto de esta agenda fue limitado, ya que la comisión redactora que convocaron los organizadores de la iniciativa no logró respaldo de las organizaciones ciudadanas, y sus propuestas tuvieron un alcance limitado en las reuniones preparativas de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992.

El proceso de la Cumbre de la Tierra

En diciembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en respuesta a la Comisión Brundtland, decidió convocar a una Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en junio de 1992. Se decidió que las naciones estarían representadas en la conferencia por sus jefes de estado o de gobierno, convirtiéndola en la primera “Cumbre de la Tierra”. La resolución 44/228 dejó claro que ésta sería una conferencia sobre “ambiente y desarrollo” y que los temas deberían tratarse sobre una base integrada en cada aspecto, considerando desde el cambio climático hasta los asentamientos humanos.

De la Conferencia se esperaba una serie de medidas concretas (Strong, 1994):

- Declaración de principios básicos que sirviera a naciones e individuos como guía de conducta frente al ambiente y el desarrollo, asegurando la viabilidad e integridad futuras de la Tierra como un hogar hospitalario para los seres humanos y otras formas de vida.
- Una agenda de acción, la “Agenda 21” que estableciera el programa de trabajo acordado de la comunidad internacional para el período posterior a 1992 y el siglo XXI, en lo que se refiere a asuntos abordados en la conferencia, junto con las prioridades, metas, estimaciones de costo, modalidades y asignación de responsabilidades.
- Los medios para poner en práctica esta agenda:
 - Recursos financieros
 - Transferencia de tecnología
 - Fortalecimiento de capacidades y procesos institucionales

El proceso de preparación de la Cumbre de la Tierra comprendió varios años, movilizándolo a los gobiernos y en especial a las organizaciones no gubernamentales de una manera extraordinaria. Durante la fase preparatoria y en la cumbre misma, emergió la convicción de que históricamente el éxito de esta conferencia no se juzgaría por lo alcanzado en junio de 1992, sino por lo que se obtuviera en los años siguientes (Montaño, 1994).

Los documentos refrendados por los gobiernos en la Cumbre de la Tierra no pueden ser separados de otras propuestas generadas en ese proceso. Entre las más importantes se encuentra la segunda Estrategia Mundial de la Conservación de la IUCN, elaborada conjuntamente con el PNUMA y el WWF (1991) bajo el nombre de “Cuidar la Tierra”. Allí se define al desarrollo sostenible como la mejora en la “calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan”. El informe agrega que una “economía sostenible” es el producto de un desarrollo de ese tipo, donde se logra mantener la base de recursos



© R. Burgos

naturales y “puede continuar desarrollándose mediante la adaptación y mejores conocimientos, organización y eficiencia técnica, y una mayor sabiduría”. Esta estrategia deja en claro que se requieren profundos cambios culturales, y propone nueve principios para una “sociedad sostenible”: respetar y cuidar la comunidad de los seres vivos, mejorar la calidad de la vida humana, conservar la biodiversidad, reducir al mínimo el agotamiento de los recursos no renovables, mantenerse dentro de la capacidad de carga de la Tierra, modificar las actitudes y prácticas personales, facultar a las comunidades para que cuiden su propio ambiente, proporcionar un marco nacional para la integración del desarrollo y la conservación y forjar una alianza mundial.

Estos aportes ampliaron la temática ambiental más allá de la preocupación por especies amenazadas y paisajes en peligro, hacia una perspectiva más amplia, tanto en el uso del concepto de biodiversidad (que va desde los recursos genéticos a los ecosistemas), como en las relaciones con las estrategias de desarrollo, la base institucional, la ciencia y la tecnología.

Paralelamente, las organizaciones ciudadanas y grupos ambientalistas promovían sus propias ideas en diversas reuniones. Un ejemplo es la Agenda “Ya Wananchi” aprobada en el encuentro internacional “Raíces del futuro” (París, diciembre de 1991) (Ya Wananchi, 1991). Allí se advertía que la cuestión esencial no era la preservación del ambiente en sí mismo, sino cómo manejar los recursos naturales para alcanzar el más efectivo desarrollo sostenible en las esferas sociales, económicas y físicas. En América Latina y el Caribe hubo declaraciones y aportes como los de “Las Vertientes” (Chile) y “Las Leñas” (Argentina). Un aspecto destacado de la participación de las ONG en la Cumbre de la Tierra fue la generación de los “Tratados alternativos”, con sus propios aportes y visiones sobre los temas en discusión (FIONGsMS, 1993). Estos ofrecen una disparidad de enfoques, profundidad de análisis y elaboración de propuestas.

Gobiernos y organizaciones latinoamericanas y caribeñas insistieron en las estrechas relaciones entre la pobreza de la región y las circunstancias ambientales, lo que muchas veces generaba polémicas. La reunión de ministros del ambiente convocada por el

PNUMA en 1990 indicó que “existe un indisoluble entrelazamiento entre deterioro ambiental y pobreza”. Ambos son efectos interactuantes de un mismo proceso mundial de crecimiento defectuoso. “El mejoramiento de las condiciones económicas y sociales —dijeron los ministros del ambiente en esta oportunidad— será el factor esencial para detener la degradación ambiental en los países de la región” (PNUMA/ORPALC, 1990).

En 1992, la Cumbre de la Tierra en Río marcó un hito al producir acuerdos que tratan más íntegramente los temas ambientales globales al incorporar el desarrollo sostenible como meta principal. A principios de la década de 1990, los cinco acuerdos de la Cumbre de la Tierra configuran la respuesta política más universal y articulada para establecer un régimen internacional de cooperación, cuyo objetivo es alcanzar la plena incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo. Los cinco acuerdos son:

- La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo;
- La Agenda 21;
- La Declaración sobre principios relativos a los bosques;
- El Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y
- El Convenio sobre Diversidad Biológica.

La Declaración de Río constituye la piedra angular del concepto de desarrollo sostenible, en la que por primera vez se introducen principios aceptados por todos los participantes, que servirán para construir nuevas relaciones entre naciones y propiciarán un equilibrio económico, social y ambiental entre países desarrollados y países en desarrollo. Entre los principios se destacan:

- *Principio 7: En vista de que los Estados han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vis-*

ta de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

- *Principio 8: Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberán reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.*
- *Principio 9: Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías.*
- *Principio 10: Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*
- *Principio 11: Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.*
- *Principio 15: Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.*
- *Principio 16: Las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería cargar con los costos de la contaminación.*

La herencia de la Cumbre de la Tierra se palpa hasta la actualidad. En el marco de las Naciones Unidas se constituyó la Comisión para el Desarrollo Sostenible, con una nutrida agenda. Los diversos tratados internacionales siguen en marcha y han generado protocolos específicos (como el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, y el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). La Agenda 21 se ha diversificado, especialmente en iniciativas de ámbito local. A partir de aquella conferencia se han desarrollado otras iniciativas regionales, como la Alianza Centroamericana

para el Desarrollo Sostenible (1994), la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1996) y los compromisos de la Comunidad Andina para proteger su biodiversidad.

El Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo en los países del Caribe merece especial mención. Las especificidades que caracterizan a los pequeños estados insulares del planeta, puestas de manifiesto durante el proceso preparatorio y en la Cumbre de la Tierra misma, impulsaron a las Naciones Unidas a convocar una conferencia especial que pudiera hacer viable el desarrollo sostenible en estos países. Así, en 1994 se realizó en Barbados la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, de la que emergieron la Declaración de Barbados y el Programa de Acción, adoptados por 111 gobiernos participantes, en los que se elaboraron principios y estrategias de desarrollo orientados a proteger el frágil medio ambiente de pequeños estados insulares en desarrollo (CEPAL-PNUMA, 2001b).

Nuevas condiciones económicas: 1990-2002

La crisis de la deuda generó en América Latina y el Caribe cambios políticos y económicos que desembocan en nuevas condiciones, las cuales en la década de 1990 afectan profundamente la gestión ambiental. Estas incluyen la liberalización del comercio exterior, la reducción de las regulaciones estatales, la privatización de empresas y servicios públicos, la liberalización del mercado financiero, la flexibilización de las relaciones y contratos laborales, así como extensión de los derechos de propiedad a nuevos rubros.

Como consecuencia, se ha modificado el comercio exterior y el patrón de exportaciones, desprotegiendo los sectores industriales nacionales y aumentando las exportaciones de materias primas. Los mercados se abrieron, los países comenzaron a recibir más importaciones y a precios más accesibles, y cambiaron los patrones a un consumo con fuerte apego por bienes materiales de corta vida, rápida obsolescencia, y mayor contenido de componentes que no son biodegradables.

Por otro lado, se expanden las agroindustrias con reconversión hacia cultivos de exportación, en buena medida para alimentar ganado (sorgo, arroz, soya), y en otros casos hacia nichos específicos de consumo en los países desarrollados (frutas desde Centroamérica y Chile, flores desde Colombia). Ello lleva a la expansión de la frontera agropecuaria en áreas silvestres y la contaminación de suelos y aguas. Se busca elevar al máximo los volúmenes exportados y disminuir costos; los controles ambientales son vistos como impedimentos.

Si bien en Estocolmo y la Cumbre de la Tierra se indicaba la importancia de la conservación, el tema agropecuario ha quedado siempre en tensión. Se asocia la regulación ambiental con restricciones a la autosuficiencia alimentaria. Esto se agravó con la reducción en las funciones del estado y el debilitamiento en la planificación del desarrollo sectorial. Buena parte de la gestión agropecuaria queda en manos del mercado, dificultando la incorporación de controles y mejoras ambientales (Escudero, 1998).

Leyes e instituciones

Los estados en América Latina y el Caribe han generado respuestas variadas para atender la temática ambiental. En primer lugar, la han incluido en sus metas programáticas. En segundo lugar, han expandido su cobertura regulando por medios normativos el abordaje y gestión ambiental.

El tema ambiental solo fue aceptado a partir de la Cumbre de la Tierra, no sólo por los gobiernos, sino aún por otros actores, como los empresarios. La discusión se ha centrado desde entonces en cómo armonizar la protección ambiental con el desarrollo económico, y cuál debe prevalecer en caso de conflictos. Tomando como eje la elaboración de reglas generales, los estados delimitan los temas y los mecanismos para discutirlos. Así se han generado leyes ambientales en distintos ámbitos, tanto de orden general (por ejemplo, códigos ambientales, o sobre la evaluación del impacto ambiental) como específico (leyes de agua o sobre la cuestión forestal). Pero los avances en la democratización de la gestión ambiental y la participación han sido menores.

Puede señalarse una tendencia general a institucionalizar lo que antes era casi exclusivamente acción política privada de los ambientalistas. El proceso se refuerza por exigencias externas (los países industrializados, los bancos de desarrollo multilaterales, las agencias cooperantes), y por la presión nacional (el propio movimiento ambientalista, la prensa). Participan muchos actores con diversos objetivos y posturas.

Las interacciones entre la nueva y vieja política, así como el impulso generado por la conferencia de Estocolmo y en especial por la Cumbre de la Tierra, desencadenan una proliferación de nuevos marcos ambientales legales e institucionales. Estos reflejan las preocupaciones de la sociedad latinoamericana y caribeña sobre el desarrollo sostenible. Posiblemente esta sea una de las consecuencias más concretas de los últimos 30 años a nivel estatal (Brañes, 2001).

La compleja historia política reciente de la mayoría de estos países ha llevado a una renovación institucional reflejada en cambios constitucionales. Entre 1972 y 1999 se han dado nuevas constituciones políticas que han incorporado la temática ambiental en Panamá

(1972), Cuba (1976), Perú (1979 y 1993) y Ecuador (1979 y 1998), entre otras. Fue la Constitución de Panamá (1972) la primera en indicar que el estado debe proteger el ambiente y en la de Cuba (1976) se sustituye “estado” por “sociedad” (Brañes, 2001).

La “primera ola” de reformas legales e institucionales se asocia con la influencia de la conferencia de Estocolmo; se promulgan leyes de impacto ambiental y leyes generales del ambiente, y se instalan las primeras agencias gubernamentales sobre ambiente. Colombia fue pionera regional al institucionalizar con alto rango la temática ambiental (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección, de 1974). Después, Venezuela decretó una Ley Orgánica del Ambiente (1976), la que desencadenó la creación del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables, siguiendo Ecuador, Cuba, Brasil, Guatemala, México, Perú y Bolivia. El contenido de estas leyes es similar: política nacional ambiental, instrumentos jurídicos para su aplicación y protección de ciertos recursos naturales (Brañes, 2001).

En el Caribe anglófono, las leyes y políticas para la protección del ambiente son un fenómeno posterior. Los primeros esfuerzos fueron para establecer responsabilidades ministeriales y, tras la Cumbre de la Tierra, intentos de acuerdos regionales. El primer intento integral fue el Acta Nacional para la Conservación y Protección del Ambiente de 1987 en San Cristóbal y Nevis, seguido por el Acta para la Conservación de los Recursos Naturales de 1991 en Jamaica. Después se crearon leyes de este tipo en Belice, Trinidad y Tabago, Santa Lucía y Guyana (UNEP, 2002).

A escala regional, hubo una “segunda ola” de reformas asociada a la Cumbre de la Tierra, profundizándose la legislación y creándose ministerios del ambiente. Hasta cerca de 1990, sólo hubo en la región uno de estos ministerios, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables de Venezuela, creado en 1976. En general, el organismo ambiental solía ser una dependencia de algún ministerio o secretaría (Brañes, 2001). Sin embargo, después de la cumbre de 1992, se desencadenaron propuestas innovadoras, como la creación en Bolivia del Ministerio de Desarrollo Sostenible (que incorporaba la gestión ambiental con la planificación económica), una contraloría nacional en temas ambientales, y superintendencias de biodiversidad, bosques y minerías (con el atributo destacado de encontrarse bajo control parlamentario). Además, los países de la región han ratificado o aprobado en forma creciente los tratados, convenios o acuerdos internacionales dedicados a temas ambientales (Morán, 1996).

Esta tendencia se ha visto acompañada, y en mucho contrarrestada, por las reformas estructurales profundas de la década de 1990, que han reducido la presencia estatal en varios países, derivando parte de la gestión a actores privados, y en algunos casos fragmentando o reduciendo secretarías o ministerios (Acuña,

2000). Se mantienen problemas en la aplicación de las normas legales, y sus relaciones con otra normativa, especialmente la económica (Brañes, 2001). En general, persisten las dificultades para introducir la dimensión ambiental en un alto nivel de las estrategias de desarrollo; por ejemplo, en una reciente evaluación del BID se advierte que los mecanismos de evaluación ambiental “no se incorporan de manera concreta”, con lo que se limita la posibilidad de influir en los niveles más altos (Espinoza y Alzina, 2001).

En las últimas tres décadas se han alcanzado grandes logros. La preocupación sobre los temas ambientales ha crecido notablemente. Se han creado numerosas instancias ambientales como secretarías y ministerios y se han desarrollado y fortalecido políticas ambientales a través de cambios institucionales y en la legislación. La mayoría de los países latinoamericanos y caribeños han incorporado en sus Constituciones el tema ambiental y se han generado diversas leyes ambientales que han logrado avances en esta materia. El número de acuerdos ambientales internacionales y regionales ha aumentado en los últimos treinta años; lo cual trae aparejado una mayor concientización sobre los temas ambientales y en la toma de decisiones. Los grupos de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales tienen un papel más relevante en las actividades de desarrollo y conservación del medio ambiente en nuestra región, participando en forma oportuna y sobre la base de una información abierta y transparente, si bien estos pasos no han logrado revertir las tendencias de crecimiento de la pobreza y la degradación ambiental.

Naturaleza y mercado

Si bien la discusión economía-ecología tiene muchos años, a finales de la década de 1980 comenzó a tomar fuerza una perspectiva que asignaba precios a la naturaleza y buscaba introducirla en el mercado como una mercadería más. Estas ideas ya estaban mencionadas en las declaraciones de la Cumbre de la Tierra, pero el paso de mayor trascendencia regional se dio al conjugar las ideas englobadas en la *transformación productiva con equidad* de la CEPAL con las influencias del exterior (CEPAL, 1990; Anderson, 1992; Baden y Stroup, 1992).

El problema se centra en la asignación del concepto de *capital* a la naturaleza. Por lo tanto, la conservación se transformaría en una forma de inversión; la naturaleza recibe precios y se adjudican derechos de propiedad. Estas ideas abundan en propuestas de los últimos diez años del BM, del BID, y de otras agencias internacionales, y han sido retomadas por varias instituciones regionales.

Comparada con la situación anterior, donde la naturaleza era ignorada en términos económicos, esta posición ha constituido un avance. En muchos casos

hizo evidentes los costos económicos de la contaminación o la degradación del suelo; en otros, alentó la defensa de áreas naturales por sus potenciales valores económicos. Incluso se han iniciado ensayos para introducir en las cuentas ambientales nacionales correcciones atendiendo a indicadores ambientales, o por medio de cuentas satélites que incluyan valoraciones ambientales (Gligo, 1990). También ha sido importante identificar una competitividad legítima, basada en buscar la más alta calidad ambiental, para mejorar el comercio internacional (CEPAL, 1991).

Sin embargo, también se generaron tensiones. En algunos casos se ha llegado a reducir toda la naturaleza a expresiones de “capital natural”, y la política ambiental se reduce a una cuestión técnica, usualmente asociada a determinar el “verdadero” precio de los recursos naturales y asignarles propietarios. No es una tarea sencilla: algunas personas asignan un alto valor a las especies silvestres, mientras que para otras valen poco. La situación se hace todavía más difícil cuando las tareas de conservación no arrojan ningún rédito económico evidente, o a la inversa, la explotación es un negocio ventajoso (Leff, 1994).

Este problema ha tenido gran influencia en la discusión sobre el desarrollo sostenible. El énfasis en la valoración económica deriva hacia las corrientes llamadas de “sostenibilidad débil”. Otra corriente, que no está opuesta a las anteriores, sino que va más allá, acepta la valoración económica como una de varias. La sostenibilidad “superfuerte” recupera la pluralidad de valores (económicos y no económicos), aceptando el debate abierto para un mejor resultado.

Diez años después de la Cumbre de la Tierra y hacia el futuro

En octubre de 2001 se celebró la conferencia preparatoria regional de América Latina y el Caribe de la cual emanó la plataforma regional para acción futura presentada en la Comisión de Desarrollo Sostenible. Los países propusieron como *leit motiv* para la Cumbre de Johannesburgo en 2002 “una nueva globalización” equitativa, incluyente y sostenible, señalando la necesidad de una “mayor coherencia y coordinación entre las estrategias y políticas ambientales, sociales y económicas” (CEPAL-PNUMA, 2001a).

Los miles de participantes en Johannesburgo incluyeron jefes de estado y de gobierno, delegados nacionales, dirigentes de organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas y otros grupos principales. La atención se centró en retos como la mejora de la calidad de vida y la conservación en un mundo en el que la población crece cada vez más, aumentando la demanda de alimentos, agua, vivienda, energía, servicios sanitarios y seguridad económica.

En la reunión extraordinaria del Foro de Ministros del Ambiente de América Latina y el Caribe celebrada en el marco de la Cumbre de Johannesburgo se aprobó la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC), incluida en el plan de implementación aprobado en la Cumbre que expresa:

- Incrementar el uso de energías renovables hasta alcanzar un 10 por ciento de la matriz energética regional.
- Aumentar las áreas naturales con protección y la superficie boscosa.
- Mejorar el manejo de las cuencas y las zonas marinas y costeras, y disminuir la descarga de contaminantes.
- Adoptar marcos de regulación para el acceso a los recursos genéticos según el principio de la distribución equitativa de sus beneficios.
- Reducir las emisiones en el aire y ampliar la cobertura de los servicios de agua potable y de tratamiento de aguas residuales.
- Implementar planes y políticas para reducir la vulnerabilidad ambiental urbana ante los desastres antropogénicos y los causados por fenómenos naturales, incluyendo la formulación de un sistema regional de alerta temprana.
- La implementación del protocolo de Kioto.
- Desarrollar tecnologías para asegurar la calidad y el manejo adecuado del uso del agua.
- El avance en temas como la salud, la erradicación de la pobreza y la equidad y sostenibilidad de los patrones de producción y consumo.

En la “Declaración de Johannesburgo” se reafirmó la determinación de trabajar en aras del desarrollo sostenible. Además se acordó un Plan de Implementación con recomendaciones y objetivos para conciliar el crecimiento económico, la justicia social y la protección del ambiente. Entre las acciones y metas establecidas destacan:

- Biodiversidad: Para el año 2010 se deberá “reducir sensiblemente” la tasa actual de extinción de especies animales y vegetales.
- Productos químicos: Para 2020 deberán minimizarse los efectos negativos de las sustancias químicas en el ser humano y la naturaleza.
- Pesca: los recursos pesqueros no deben ser sobre-explotados. Para el año 2015, una de las metas es recuperar las reservas ictícolas dañadas.
- Comercio y “globalización”: las subvenciones que perjudiquen el ambiente deberán eliminarse.

- Recursos naturales: la pérdida en mares y bosques debe ser frenada “cuanto antes”.
- Instalaciones sanitarias: reducir a la mitad el número de personas que viven sin agua corriente y acceso a servicios sanitarios para 2015.
- Energía: Se acordó aumentar las fuentes de energía renovable, pero no se fijaron metas ni cronogramas.

Junto a estos logros, hubo cabos sueltos. El plan de implementación no incluyó un cronograma para terminar con los subsidios agrícolas de los países ricos o superar la crisis en los precios internacionales de productos básicos. El plan de acción insta a todos los países a “aumentar marcadamente” la utilización de energía no contaminante, pero no estipula porcentajes específicos o plazos para cumplirlos.

Transcurridas tres décadas desde la Conferencia de Estocolmo, está claro que los problemas del ambiente son los problemas del desarrollo, los problemas de un desarrollo desigual para las sociedades humanas y nocivo para los sistemas naturales. Corresponde al mundo desarrollado una responsabilidad mayor. Será imposible alcanzar un estilo de desarrollo ambiental y socialmente sostenible, sin que todos los países estén dispuestos a cambiar su patrón actual de crecimiento y de utilización del patrimonio natural (Guimaraes y Bárcena, 2001).

En la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales a escala mundial y regional y ante los imperativos del desarrollo sostenible, los esfuerzos de los países de la región se deben dirigir hacia la implementación de ILAC, asumiendo prioridades de acción que promuevan el desarrollo mediante el establecimiento de modelos que reviertan la pobreza, la inequidad y el deterioro ambiental; la ampliación de la dimensión educativa ambiental en todo el quehacer económico y social; la gestión sostenible de los recursos hídricos; la generación sostenible de energía y la ampliación de la participación de fuentes renovables; la gestión de áreas protegidas para el uso sostenible de la biodiversidad; la adaptación de los impactos provocados por los cambios climáticos y a la gestión sostenible de áreas urbanizadas y rurales, con especial énfasis en las acciones de salud, saneamiento ambiental y minimización de riesgos de vulnerabilidad a los desastres naturales (PNUMA/ORPALC, 2002).

Entre las transformaciones en el plano económico está 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. En el plano social, debe cortarse el nudo perverso creado por las profundas desigualdades socioeconómicas a que están relegadas amplias mayorías de la región (Guimaraes y Bárcena, 2001).



Referencias

- Acuña, G., 2000: *Reformas macroeconómicas en América Latina y el Caribe: su impacto en los marcos regulatorios e institucionales ambientales de nueve estudios de caso*, CEPAL, Santiago, Chile.
- Anderson, T.L., 1992: El mercado y las amenazas del medio ambiente. *Estudios Públicos, Santiago, Chile*. 45, 147-174.
- Baden, J., R.L. Stroup, 1992: Escasez de recursos naturales, empresariado e a política económica da esperança, en *Economía e meio ambiente: a reconciliação*, Instituto Estudos Empresariais y Ortiz, Porto Alegre, Brasil, pp. 159-188.
- Brañes, R., 2001: *El desarrollo del derecho ambiental Latinoamericano y su aplicación*, PNUMA, México D.F., México.
- CDMAALC (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe), 1990: *Nuestra propia agenda*. BID y PNUD, Washington D.C., Estados Unidos.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 1991: *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, CEPAL, Santiago, Chile.
- —, 1990: *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, CEPAL, Santiago, Chile.
- CEPAL-PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), 2001a: *Plataforma de Acción de Río de Janeiro hacia Johannesburgo*. Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, Brasil, 23 y 24 de octubre.
- CEPAL-PNUMA, 2001b: *La sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades*. Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, Brasil, 23 y 24 de octubre.
- CMMAD (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo), 1987: *Nuestro futuro común*, Alianza, Madrid, España.
- Commoner, B., 1971: *The closing circle*, Bantam, Nueva York, Estados Unidos.
- DC (Development Committee), 1987: *Environment, growth and development*. Development Committee, Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos.
- Ehrlich, P.R., 1968: *The population bomb*. Ballantine, Nueva York, Estados Unidos.
- Escudero, G., 1998: La visión y misión de la agricultura al año 2020: hacia un enfoque que valore la agricultura y el medio rural, en *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, L.G. Reza, R.G. Echeverría, editores, IFPRI y BID, Washington D.C., Estados Unidos, pp. 21-54.
- Espinoza, G., V. Alzina, 2001: *Revisión de la evaluación de impacto ambiental en países de América Latina y el Caribe. Metodología, resultados y tendencias*, BID-CED, Santiago, Chile.
- FIONGMS (Foro Internacional de ONGs y Movimientos Sociales), 1993: *Construyendo el futuro. Tratados alternativos de Río 92*. Pacto de Acción Ecológica de América Latina, Montevideo, Uruguay.
- Gligo, N., 1990: Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. *Revista CEPAL* 41, 123-137.
- Gross, T., 1989: *Fight for the forest. Chico Mendes in his own words*, Latin America Bureau, Londres, Gran Bretaña.
- Guimaraes, R. P., A. Bárcena, 2001: *El desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe desde Río-92 y los nuevos imperativos de institucionalidad*. CEPAL, Santiago, Chile.
- Herrera, A.O., 1975: *El modelo mundial Bariloche*. Fundación Bariloche, Bariloche, Argentina.
- IUCN, PNUMA, WWF, 1980: *Estrategia mundial de la conservación*. IUCN, PNUMA, WWF, Gland, Suiza.
- —, 1991: *Cuidar la tierra. Estrategia para el futuro de la vida*. IUCN, PNUMA, WWF, Gland, Suiza.
- Leff, E., 1994: *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI, México D.F., México.
- Meadows, D.H., D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, 1972: *Los límites del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.
- Montañó, J., 1994: Hacia la consolidación de la Cumbre de Río, Las naciones Unidas y el desarrollo sustentable, en *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, A. Glender, V. Lichtinger, editores, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.
- Morán, A.E., 1996: Situación de la política ambiental en algunos países de América Latina. *Contribuciones CIEDLA* 1, 7-17.
- PNUMA/ORPALC (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe), 2002: *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible*. Primera reunión extraordinaria del Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Johannesburgo, Sudáfrica, 31 de agosto.
- —, 1990: *Plan de acción para el medio ambiente en América Latina y el Caribe*. 7a Reunión Ministerial (Puerto España), PNUMA, México D.F., México.
- Rosenthal, G., 1994: "América Latina y el Caribe ante los problemas ambientales y del desarrollo", en *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, A. Glender, V. Lichtinger, editores, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.
- Strong, M., 1994: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, A. Glender, V. Lichtinger, editores, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.
- UNEP, 2002: *Caribbean Environmental Law Development and Application. Environmental Legislative and judicial developments in the English-Speaking Caribbean countries in the context of the compliance with Agenda 21 and the Rio Agreements*. UNEP, Barbados.
- Urquidí, V., 1994: Economía y medio ambiente, en *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, A. Glender, V. Lichtinger, editores, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.
- Ya Wananchi, 1991: *Agenda Ya Wananchi*. Conferencia Raíces del Futuro, París, Francia.