

CAPÍTULO 11

AMBIENTE Y DESARROLLO: DE LA OPOSICIÓN A LA CONFLUENCIA

JAVIER SURASKY*

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre el desarrollo y el medioambiente han estado marcadas tanto por los cambios en las definiciones de uno y otro término como por las necesidades de sus países en materia de crecimiento económico.

Si bien podemos señalar como punto de inicio de los debates en torno a esta diáda la segunda mitad del siglo XX, tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con la consecuente institucionalización de un campo propio de debate internacional en torno al desarrollo alimentado por un constante avance conceptual, cuestiones que hoy incluimos bajo el paraguas teórico de “la cuestión ambiental” han estado presentes en las relaciones internacionales desde mucho antes, y han logrado instalarse definitivamente como tema destacado de las discusiones internacionales desde inicio de la década de 1970.

Dado el enfoque de este libro, el capítulo que compartimos se centrará en un seguimiento del ambiente, para desde allí poner en

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Magister en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria por la Universidad Internacional de Andalucía (España). Coordinador del área de Gobernanza del CEPEI (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, Colombia).

tensión sus relaciones con el desarrollo. Al mismo tiempo, el eje estará dado por debates que han tenido lugar en el espacio global, pero con especiales referencias a América Latina y el Caribe.

LA 'IDEA AMBIENTAL': HUYENDO DE LA NATURALEZA

La relación entre el medioambiente y el ser humano está fuertemente marcada por las formas hegemónicas de producción y consumo que asumen las sociedades en los diferentes periodos históricos: nadie arrasa bosques por mero placer destructivo, sino para lograr otros intereses, tal como acaba de demostrar el actual Gobierno de Brasil que, tras minimizar los incendios amazónicos de 2019 y responsabilizar por los mismos a los pueblos originarios allí instalados¹, presentó a inicios de 2020 un proyecto de ley que permite la explotación de recursos mineros y energéticos en tierras ancestrales indígenas hoy protegidas².

La posición del líder de Gobierno del mayor país de América Latina expresa la actualidad de una mirada cuyo eje está dado por la comprensión de la relación entre el ser humano y su medio natural como un desafío de dominación y explotación del segundo por el primero. No se trata de una novedad ni de un dogma capitalista: ya en el Antiguo Testamento podemos leer el texto que sigue:

Dijo Dios: Hagamos al hombre a nuestra imagen y semejanza; *que domine* los peces del mar, las aves del cielo, los animales domésticos, los reptiles de la tierra.

Y creó Dios al hombre a su imagen; a imagen de Dios lo creó; hombre y mujer los creó.

Y los bendijo Dios y les dijo: Creced, multiplicaos, *llenad la tierra y sometedla; dominad los peces del mar, las aves del cielo, los vivientes que se mueven sobre la tierra.*

Y vio Dios todo lo que había hecho; y era muy bueno. (AT, Gn 1, 26-28, 31^a. La cursiva es nuestra).

1. Véase <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49442924>

2. Véase <https://www.dw.com/es/bolsonaro-firma-proyecto-que-permite-explotar-reservas-ind%C3%ADgenas/a-52273600>

El valor de la naturaleza como proveedora de recursos para el sostenimiento de la vida humana es parte integral de todos los regímenes económicos a través de los cuales se ha organizado la existencia de la humanidad. Sin embargo, será con el desplazamiento desde las economías agrarias a las artesanales, primero, e industriales, luego, que se verifique el desplazamiento de la relación entre el ser humano y la naturaleza desde un vínculo asociado a la supervivencia humana, que implicaba tanto del aprovechamiento como el cuidado de la segunda, hacia una relación marcada por la superioridad de la humanidad sobre lo que se percibía como “limitaciones” en su entorno.

En esa línea, René Descartes (1596-1650) consideró que los animales eran “máquinas” apropiables por el ser humano en tanto carecían de alma (Zaffaroni, 2012: 32 y ss.), poco después de que sir Francis Bacon (1561-1626), padre del empirismo y uno de los primeros impulsores del método de estudio científico, llamara a que “la ciencia torture a la Naturaleza, como lo hacía el Santo Oficio de la Inquisición con sus reos, para conseguir develar el último de sus secretos” (citado en Arrojo Agudo, 2010: 284).

El divorcio entre las personas y la naturaleza fue sostenido por la ciencia: Isaac Newton (1642-1727) estableció la diferencia epistémica entre el ser humano que observa y la naturaleza que es observada, una ruptura confirmatoria de la externalidad y superioridad del ser humano respecto del entorno natural. Esta afirmación quedaría “confirmada” tecnológicamente con la llegada de la primera Revolución Industrial, donde la ciencia demostraría sus virtudes productivas. La reacción de la escuela fisiócrata fue importante, pero pronto quedó atrás frente a un ritmo histórico y de producción que se aceleraban.

Un párrafo especial merece la figura de Charles Darwin (1809-1882) y la publicación en 1859 de su libro *El origen de las especies por medio de la selección natural, o la preservación de las razas preferidas en la lucha por la vida*. Sus teorías sobre la evolución de las especies y de la selección natural presentarían al conflicto como la relación básica en la naturaleza, aunque es necesario matizar esa mirada, cuya aplicación llevó a las teorías de la eugenesia de Francis Galton,

presentada en 1865, y al darwinismo social de Herbert Spencer, quien llegó a establecer sobre bases supuestamente científicas la superioridad de los hombres por sobre el resto de las criaturas presentes en la naturaleza.

El evolucionismo de Spencer y la teoría económica de David Ricardo, que había publicado en 1817 su obra *Principios de economía política y tributación*, fueron dos columnas que sostuvieron la distribución mundial del trabajo que surgía del colonialismo europeo y se extiende hasta la actualidad: un grupo pequeño de países poderosos e industriales que toman recursos naturales de un grupo mayoritario de países subordinados militarmente (colonialismo) o económicamente (neocolonialismo) a las necesidades de los primeros.

Con la segunda Revolución Industrial la fábrica se constituye como centro de la economía, la actividad productiva se desplaza del campo a las ciudades y se verifica el paralelo fenómeno migratorio. La redefinición de relaciones sociales asociada a estos cambios se expresa en la figura del industrial, que trae aparejada la del trabajador fabril asalariado. En 1867 Karl Marx publica *El capital*, afirmando que la naturaleza es el cuerpo inorgánico del hombre y que esta "es interdependiente consigo misma, puesto que el hombre es parte de la naturaleza" (Marx, 2005: 110).

El sentimiento de fe en la humanidad y en su progreso que reinaba hasta inicios del siglo XX se vio interrumpido por la Primera Guerra Mundial, pero sería la Segunda Guerra Mundial la que modificaría el panorama global a partir de la emergencia de dos nuevas superpotencias que se disputarían el mundo: Estados Unidos y la Unión Soviética. Ninguna de ellas había tenido estatus de potencia colonial, lo que contribuye a explicar el rápido impulso que recibiría el proceso de descolonización que se desarrolló fundamentalmente a partir de la década de 1960 sobre la base del reconocimiento de valor jurídico al principio de autodeterminación de los pueblos, aunque en la misma medida otorga sentido al escaso desarrollo que tuvo el principio de soberanía de los pueblos sobre sus recursos naturales: la descolonización era un proceso indispensable para que las nuevas potencias pudiesen neocolonizar esos territorios inmensamente ricos en recursos naturales.

Aquí es necesario detenerse un momento y volver la mirada hacia el espacio de América Latina y el Caribe. Región rica en recursos naturales, desde el momento mismo de su conquista cumplió el rol de proveedora de estos a las potencias europeas, mediante el nudo expolio primero, y bajo el más delicado juego del desarrollo/subdesarrollo/endeudamiento, en el marco de las siempre crecientes desigualdades tecnológicas y de precios de bienes de exportación primarios/manufacturas en los mercados internacionales.

No es de extrañar entonces que la CEPAL, creada en 1948 bajo el influjo de Raúl Prebisch, incluyera el debate sobre los "recursos naturales" en su enfoque estructuralista del desarrollo, que señalaba a la especialización productiva basada en recursos naturales y en el intercambio desigual en los mercados internacionales como factores centrales a superar para promover el desarrollo en la región. Consciente de las limitaciones realmente existentes, el trabajo seminal de Prebisch (1948), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, postulaba la necesidad de mantener la capacidad exportadora de productos naturales existente, e incluso ampliarla, pero con el fin de hacerse con los recursos financieros requerida para importar bienes de capital y tecnológicos que permitieran el avance de la industrialización nacional.

Sobre esa base teórica, a inicios de 1960 el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) presentó su aproximación productivista para la planificación del desarrollo basado en recursos naturales, mientras Celso Furtado exponía su análisis respecto de la imposibilidad de que el desarrollo fuese al mismo tiempo crecimiento económico y conservacionista, por lo cual debía buscarse una nueva fórmula intermedia. El tema era muy sensible a la política internacional, pues en esos momentos, cuando estaba en auge la planificación como herramienta para el desarrollo, Estados Unidos mantenía la visión de que las referencias a los recursos naturales daban lugar a las opciones a planificar contribuyendo a construir escenarios futuros, pero de ninguna manera que esos recursos fuesen un capítulo a integrar como parte de la planificación del desarrollo. Las razones para ello son simples (CEPAL, 1962: 27): "La planificación de encuadre podría convenir a Estados

Unidos, donde los proyectos individuales tienden a ejercer un efecto marginal sobre la economía, mientras que en los países subdesarrollados los proyectos en general afectan considerablemente a la economía y no pueden *encuadrarse* sino que deben *planificarse*". Con Sunkel al frente, la CEPAL (1963) marcaría por esos años una primera "línea de base" de la situación al distribuir entre los países de la región su informe *Los recursos naturales en América Latina, su conocimiento actual e investigaciones necesarias en este campo*.

Volviendo a la escala global, para comienzos de la década de 1970, la fe, el conocimiento científico, la economía y la política habían subsumido la vida de las personas, los derechos de los pueblos y la naturaleza a las necesidades siempre crecientes de una economía cegada por la acumulación, pero un paso trascendental en el camino hacia una nueva concepción de la naturaleza y de las relaciones entre ella y los seres humanos estaba por darse: en 1979 James Lovelock, un químico que había trabajado en la NASA, presentaba la "hipótesis Gaia", planteando que el planeta es una unidad compleja que "comprende el suelo, los océanos, la atmósfera y la biosfera terrestre" y que "el conjunto constituye un sistema cibernético autoajustado por realimentación que se encarga de mantener en el planeta un entorno física y químicamente óptimo para la vida" (Lovelock, 1985: 15). En otros términos, Gaia es un ente viviente. Los seres humanos no somos externos a Gaia, sino parte de ella y "nos guste o no y con independencia de lo que podamos hacer al sistema total, continuaremos incluidos (aunque ignorándolo) en el proceso regulador de Gaia" (Lovelock, 1985: 102). Aquí el antropocentrismo cede ante un biocentrismo integrador que reconoce las heterogeneidades existentes entre las especies vivientes y al interior de los ecosistemas.

EL DESARROLLO: DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO A LA INCLUSIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL

A pesar de la existencia de debates anteriores al establecimiento de la ONU, no es sino hasta su constitución que se hace posible la conformación de un *corpus* de estudios teóricos sobre el desarrollo.

Autores como Gómez Isa (1999: 19) afirman que en la inclusión de elementos como la resolución de "elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad" y la incorporación de un propósito de utilizar la cooperación internacional para solucionar "problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos" en la Carta de San Francisco marcan el antecedente de los primeros debates en este tema. A ello, debe agregarse la mención hecha en el artículo 55 cuando afirma que "la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social".

No obstante, el debate sobre el desarrollo no se instaló en las Naciones Unidas hasta la década de 1960, cuando la problemática del subdesarrollo ganó peso y se instaló el reclamo por transformar una ayuda al desarrollo caritativa en "ayuda-obligación", en la expresión de M'Baye (citado en Pérez González, 1994: 323).

La doctrina de la Iglesia católica tuvo movimientos en la misma dirección, expresados por el Papa Paulo VI en su Encíclica *Populorum Progressio* del año 1967. Donde se sostenía que "el desarrollo es el nuevo nombre de la paz" y que la gravedad del problema, de cuya solución "depende el porvenir de la civilización mundial".

Los países "pobres" llevarán sus reclamos por un orden económico mundial más justo, enmarcado en el proyecto de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que da título a la Resolución 3201 (S-VI) aprobada por la AG el 1º de mayo de 1974. El nuevo lugar que adquiere el debate sobre el desarrollo dentro de la agenda de las Naciones Unidas también se hace notar en la Resolución AG 1710 (XVI) que establece el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1961/1970). Su objetivo: lograr que los países menos desarrollados alcancen "un ritmo anual mínimo de crecimiento del 5% en el ingreso nacional global al finalizar el decenio" (párrafo 1º). Es en esa década cuando encontramos la primera referencia explícita al derecho al desarrollo en el ámbito de las Naciones Unidas. El entonces ministro de Asuntos Exteriores de Senegal dijo en su discurso ante la sesión 1414 de la Asamblea General de las Naciones

Unidas (AGNU) que “no solo debemos afirmar nuestro derecho al desarrollo, sino que debemos dar los pasos que hagan posible que ese derecho se convierta en realidad” (párrafo 228).

En 1970 se proclamó el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo —1971/1980— (Resolución AG 2626 [XXV]), estableciéndose la meta de alcanzar una “tasa media de crecimiento anual del producto bruto de los países en desarrollo considerados en conjunto (de) por lo menos del 6%” (párrafo 13).

Cuatro años después, nuevamente la AGNU era protagonista de un hito en la historia del desarrollo al adoptar la Resolución 3281 (XXIX) “Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados” que establecía un programa para lograr el NOEI al que ya hicimos referencia. No obstante, el segundo decenio fue un fracaso. Así lo reconoce la Resolución 35/56 de la AG que proclama el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1981/1990) al decir que “las metas y los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo han quedado en gran medida sin cumplir”.

Durante este periodo, la idea fundante del desarrollo era la que suponía su equivalencia con el crecimiento económico. Las diferencias estaban centralmente en las formas en que este podía lograrse. Los temas ambientales apenas si eran considerados dentro de los debates sobre el uso de recursos naturales como parte de las estrategias de promoción económica.

En América Latina y el Caribe por esos años empezaban a ganar espacio en los documentos y debates de la década de 1980 las referencias a la nueva división internacional del trabajo (Sunkel y Tomassini, 1980a), a la expresión ambiental de la brecha Norte-Sur (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982), a la necesidad de una nueva ética ecológica para el desarrollo (Sunkel y Leal, 1985).

Los efectos de la crisis de endeudamiento que hicieron de la década de 1980 “la década perdida para el desarrollo” obstaculizaron que pudiera avanzarse más. Sin embargo, un proceso de cambio sin ruptura estaba poniéndose en marcha a partir de la confluencia de dos variables: la llamada de UNICEF a la aplicación de ajustes económicos “con rostro humano” (1987) y el trabajo del Programa de las

Naciones Unidas por crear una idea de desarrollo acorde a los tiempos que corrían, que desembocaría en la publicación del primer *Informe sobre desarrollo humano* en 1990. El mismo año en que se presentaba el desarrollo humano como concepto que pronto ganaría el lugar central en los debates en torno al desarrollo, pero moviéndose en dirección inversa, la AGNU aprobó la Resolución 45/199 dando origen al Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1991/2000), documento que tenía diferencias sustanciales con los que habían proclamado los tres decenios para el desarrollo previos: era "el abandono radical de la terminología del NOEI (y) una asunción de los parámetros de la economía liberal" (Remiro, 1997: 1090).

Eran tiempos en que todavía estaban frescas las imágenes del derrumbe del muro de Berlín, uno de cuyos resultados fue haber elevado el modelo neoliberal al lugar de modelo único. Dentro de esta nueva realidad se presentó la Agenda para el Desarrollo, elaborada por Boutros Boutros Ghali, entonces secretario general de las Naciones Unidas (A/Res/48/935 "Un programa de Desarrollo" del 6 de marzo de 1994)³. La propuesta de Boutros Ghali fue la base de la organización de una serie de conferencias internacionales que se extendieron a lo largo de los años 1990. La acumulación de los compromisos asumidos por los Estados en cada una de ellas recibió el nombre de "objetivos de desarrollo internacional", y sus resultados estuvieron en el origen de la Cumbre del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Manteniendo la prevalencia de la mirada económica, el desarrollo se abría lentamente a nuevas complejidades. En este nuevo escenario, la problemática ambiental rápidamente ganaría protagonismo.

DE LAKE SUCCESS EN 1949 A RÍO DE JANEIRO EN 2012

Paralelamente a los debates y medidas que se iban tomando en Naciones Unidas en torno a la promoción del desarrollo, el tema ambiental iba construyendo su propio objeto.

3. Véase también Resolución 49/665 de la Asamblea General "Un programa de Desarrollo: recomendaciones" del 11 de noviembre de 1994.

El primer antecedente de tratamiento del tema por las Naciones Unidas lo encontramos en la Conferencia sobre problemas medioambientales celebrada en Lake Success (Nueva York), en 1949, aunque justo es decir que ese encuentro no generó atracción ni pudo hacer ingresar los asuntos ambientales en la agenda internacional. Tal es así que, desde la realización de esa conferencia, y hasta 1972, la problemática ambiental quedó bajo la responsabilidad de la UNESCO.

El cambio se produce cuando, en 1972, tienen lugar dos hitos en la historia de los debates ambientales:

- El Club de Roma, creado cuatro años antes por personalidades internacionales destacadas que buscaban promover el crecimiento económico sostenible, publica su informe *Los límites del crecimiento*, dejando claro que la búsqueda del crecimiento económico producía daños ambientales severos.
- Se celebró en Estocolmo la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Medioambiente Humano, que cerró sus trabajos adoptando la "Declaración de Estocolmo", incluyendo 26 principios. En su segundo párrafo, señala que "la protección y mejora del medioambiente humano es una cuestión fundamental que afecta el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico en todo el mundo". De las varias menciones al desarrollo económico que aparecen en la Declaración de Estocolmo, destacamos el principio 11, donde pueden verse las semillas de lo que luego será el Enfoque Integrado del Desarrollo Sostenible (EIDS): "Las políticas ambientales de todos los Estados deben promover y no afectar negativamente al potencial de desarrollo actual o futuro de los países en desarrollo".

En Estocolmo se establecieron un Consejo de Administración de los Programas Relativos al Medioambiente, una Junta de Coordinación, un fondo voluntario para la financiación de los programas y se adoptó el primer programa de acción de la ONU en materia ambiental. Una fusión de los órganos mencionados tuvo lugar en

1973, dando nacimiento al Programa de la Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), institución que, en 1982, convocó a los Estados a reunirse con el fin de revisar los avances en la implementación de los principios de Estocolmo, adoptando la Declaración de Nairobi.

Un nuevo año más tarde, el entonces Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, creó la Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo. Bajo la presidencia de Gro Harlem Brundtland, primera ministra de Noruega, esa comisión elaboró el informe *Nuestro futuro común*. Allí se subrayaba que la forma de vida de las sociedades actuales estaba afectando la salud ambiental planetaria e incrementando el número de personas viviendo en situación de pobreza. Así, se debía enfrentar un doble desafío, lo que exigía abandonar la senda del crecimiento económico tradicional y promover en su lugar un modelo de desarrollo que fuera sostenible, es decir que fuera capaz de garantizar “las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

No obstante, habría que esperar todavía una década para que la temática ambiental alcance prioridad en el escenario internacional, lo que ocurriría con la reunión en Río de Janeiro de la Conferencia de la ONU sobre Medioambiente y Desarrollo de 1992. La CEPAL había presentado en los años inmediatamente anteriores a la conferencia una serie de documentos que expresaban su visión institucional, entre los que destaca la “Estrategia Internacional del Desarrollo: algunas consideraciones desde la óptica de América Latina y el Caribe” (CEPAL, 1990). Inmediatamente después de terminada la reunión internacional sería Sánchez (1993:166) quien señalara que nos encontrábamos frente a “una nueva etapa, en la cual la participación de las empresas transnacionales en la explotación de los recursos naturales podría retomar el protagonismo que tuvo antes de los años sesenta”.

La atracción mediática y política que logró la Cumbre de Río dejó constancia de la creciente preocupación de las personas en todo el mundo por la afectación ambiental, a la vez que evidenció la complejidad de los problemas ambientales. En lo que respecta a nuestro

foco actual de interés, la Cumbre de Río reconoció la urgencia de reorientar los esfuerzos de promoción del desarrollo para hacerlos respetuosos del ambiente.

En Río 92 se firmaron la Convención Marco sobre Cambio Climático y la Convención sobre Biodiversidad. A ellas se sumaron la adopción de un Programa de Acción, la Agenda o Programa 21; la Declaración sobre Principios relativos a los Bosques y la Declaración de Río. Esta última incluye 27 principios, entre ellos destacamos la inclusión de los principios 3 (Desarrollo Sostenible) y 7 (Responsabilidad Común pero Diferenciada) que, junto al EIDS, han sido explícitamente receptados por la Agenda 2030.

A la cumbre de Río le seguirían varios encuentros de seguimiento: un periodo extraordinario de sesiones de la AGNU para el examen y evaluación de la aplicación del Programa 21 en 1997 (Río+5) y las cumbres de Río, la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo en 2002 (Río+10) y la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2012 (Río+20). Aunque cada uno de esos encuentros produjo resultados y se siguieron produciendo informes, se crearon paneles especiales y se firmaron nuevos documentos que dieron cuerpo al derecho internacional ambiental, no encontramos avances destacables en la relación entre ambiente y desarrollo hasta la última de las reuniones mencionadas, o, para ser más exactos, hasta las reuniones regionales preparatorias de ese encuentro.

LA FUSIÓN DE LOS *TRACKS* AMBIENTALES Y DE DESARROLLO EN NACIONES UNIDAS: LA AGENDA 2030 Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En el año previo a la reunión de Río de Janeiro de 2012, los países mantuvieron encuentros preparatorios regionales. En América Latina y el Caribe tuvo lugar en Santiago de Chile, y fue allí donde los Gobiernos de Colombia y Guatemala presentaron una propuesta conjunta para definir y acordar "una serie de Objetivos de Desarrollo

Sostenible [que] se enfocarían en un nivel práctico”⁴. La propuesta hacía referencia a la proximidad del año 2015 y la necesidad de construir una nueva agenda de desarrollo que sucediera a los ODM. La cumbre de Río+20 se presentaba como un escenario ideal para favorecer la presencia de temas ambientales en esa nueva agenda por construirse. En este sentido, podemos afirmar que la idea de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se origina en América Latina.

En esa línea, el documento “El futuro que queremos”, adoptado en la Conferencia de Río+20, incluyó el acuerdo de avanzar en unos Objetivos de Desarrollo Sostenible que debían “abordar e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sus interrelaciones” (Naciones Unidas, 2012, art. 246).

Río+20 creó además un Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (FPAN), cuya primera reunión tuvo lugar en 2014 y que, a partir de 2016 y por mérito de la Agenda 2030, se convertiría en el principal espacio para el seguimiento y examen de los ODS.

Cuando en septiembre de 2015, tras un denso proceso negociador que incluyó la presencia de múltiples actores (Estados, sociedad civil, sector privado, academia) se adoptaba el texto de la Agenda 2030, la reunión entre ambiente y desarrollo alcanzaba su máximo nivel de integración. El cuidado del ambiente se identifica como una de las cinco áreas críticas de trabajo (las 5 “p”, por sus designaciones en inglés): personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas. Además, adoptó un EIDS sobre la base de la interdependencia entre progreso social, crecimiento económico la protección ambiental, unidas a la necesidad de asegurar beneficios simultáneos y de largo plazo en todos estos ámbitos (PNUMA, 2016).

Las vías de negociaciones ambientales y sobre desarrollo que existían dentro de las Naciones Unidas se fundían en una sola. Si bien el “bloque ambiental” de los ODS está integrado por tres de los 17 objetivos (ODS 13. Acción por el clima; ODS 14. Vida submarina; ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres) el EIDS hace que la variable

4. LC/L.3366/Rev.1

ambiental recorra transversalmente el conjunto completo de los objetivos y sus metas, al tiempo que los “ODS ambientales” incorporan elementos económicos y sociales.⁵

Debemos recordar que el proceso negociador de la Agenda 2030 tuvo lugar paralelamente al que llevaría a la adopción del Acuerdo de París para la lucha contra el cambio climático. Las interacciones entre ambos procesos fueron intensas, hasta el punto de que el párrafo 32 de la Agenda 2030 establece que

De cara al 21º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes, que se celebrará en París, subrayamos que todos los Estados se comprometen a esforzarse por lograr un acuerdo sobre el clima que sea ambicioso y universal. Reafirmamos que en el protocolo u otro instrumento jurídico o conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención y aplicable a todas las partes que se apruebe deberán abordarse de manera equilibrada cuestiones como la mitigación, la adaptación, la financiación, el desarrollo y la transferencia de tecnologías, la creación de capacidad y la transparencia de las medidas y del apoyo prestado.

CONCLUSIONES

A cinco años de adoptada la Agenda 2030, las relaciones entre el desarrollo sostenible y ambiente se han consolidado: no hay debate sobre uno de ellos que no incluya expresamente al otro. Más aún, nos atrevemos a señalar que se encuentra en marcha un nuevo proceso de confluencia que podría derivar en una inclusión reforzada de elementos provenientes del campo de los derechos humanos dentro de la relación ambiente-desarrollo.

Sin embargo, debe hacerse notar que la visión integrada del desarrollo, ahora calificado de sostenible, con el ambiente lejos está de haber logrado plena concreción práctica. Es evidente todavía que

5. Hay referencias expresas a temas ambientales en metas asociadas a los ODS 1. Fin de la pobreza; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, innovación e infraestructura; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; y 12. Producción y consumo responsables.

existen desbalances entre las tres esferas del desarrollo sostenible que acaban por priorizar las esferas económica y social por sobre la ambiental. También lo vemos en materia de existencia de datos para el seguimiento de la Agenda 2030 y sus ODS: los países muestran mayor debilidad estadística en asuntos ambientales que en temas sociales y económicos (CEPAL, 2017). También es claro que el dilema entre el cuidado de la naturaleza y el crecimiento económico que enfrenta históricamente América Latina y el Caribe no se solucionará por ningún texto, sino que requiere de un marco habilitante global tanto como de una acción decidida por parte de los Gobiernos de la región. Hasta ahora, no podemos verificar progresos relevantes en ninguno de esos dos requisitos.

Llevar a la práctica la integración que se ha dado en el campo de la teoría, y solo en el marco de las Naciones Unidas, entre desarrollo y ambiente aún requerirá de enorme esfuerzo. Para los países con mayores recursos naturales y una inserción en el comercio mundial marcada por la exportación de bienes primarios, como es el caso latinoamericano, se trata de un asunto urgente, y tal vez la oportunidad más importante para poder avanzar hacia resultados tangibles sea el incremento de la conciencia global en torno a la problemática del cuidado ambiental a nivel ciudadano, la creciente atención mediática de temas sobre los que convergen elementos ambientales y del desarrollo, la mayor evidencia científica en respaldo de la necesidad de integrar el ambiente en la gestión económica y social son elementos que, de ser bien gestionados, abren una ventana de oportunidad histórica para el cambio.

La propuesta de la CEPAL de lograr impulsar a la región hacia el desarrollo sostenible mediante un “*big push* ambiental” es continuidad de una línea histórica de pensamiento latinoamericano y caribeño sobre el tema, pero cada vez más pesa sobre las espaldas de los Gobiernos la necesidad de hallar soluciones urgentes, aun a riesgo de hipotecar el mediano y largo plazo de un tipo de riqueza que, naturalmente, se agota frente al descuido.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROJO, P. (2010): "El reto ético de la crisis global del agua", en ACOSTA, A. y MARTÍNEZ, E. (comps.), *Agua. Un Derecho Humano fundamental*, Quito, Abya Yala.
- CEPAL (2017): La situación de las estadísticas, indicadores y cuentas ambientales en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43139/1/S1701237_es.pdf
- (1990): *Estrategia Internacional del Desarrollo: algunas consideraciones desde la óptica de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (1963): Los recursos naturales en América Latina, su conocimiento actual e investigaciones necesarias en este campo: Santiago de Chile: Cepal, disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/13213>
- (1962): *Informe del Seminario sobre Recursos Naturales y Planificación Nacional (INST/13)*, disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/17598>
- CEPEI y PNUMA (2019): El Enfoque Integrado y la Dimensión Ambiental en la Agenda 2030, disponible en http://cepei.org/wp-content/uploads/2020/01/dimension_ambiental_agenda2030.pdf
- DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS (DIHR) (2018): Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Lessons Learned and Next Steps, Copenhagen, DIHR-Denmark's National Human Rights Institution.
- DODDS, F. (2016): *Negotiating the Sustainable Development Goals: A transformational agenda for an insecure world*, Londres-Nueva York, Routledge.
- GÓMEZ ISA, F. (1999): *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- IGLESIAS, E. (1972): *Desarrollo y medio ambiente*, Santiago de Chile, CEPAL.
- KAMAU, M., CHASEK, P. y O'CONNOR, D. (2018): *Transforming Multilateral Diplomacy: The Inside Story of the Sustainable Development Goals*, Londres-Nueva York, Routledge.
- LOVELOCK, J. (1985): *Gaia, una nueva visión de la vida sobre la tierra*, Barcelona, Orbis.
- MARX, K. (2005): *Manuscritos económico-filosóficos*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- PNUMA (2016): *El desarrollo sostenible en la práctica. La aplicación de un enfoque integrado en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, disponible en http://www.unep.org/americalatinacaribe/sites/unep.org/americalatinacaribe/files/UNEP_Sustainable%20Development%20ESP%20WEB.pdf
- PREBISCH, R. (1948): *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- REMIRO, A. (1997): *Derecho internacional*, Madrid: McGraw-Hill.
- SÁNCHEZ, F. (1993): "El actual debate sobre los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, 51.
- SÁNCHEZ, V., GOSOVIC, B. y SUNKEL, O. (1982): "Informe del seminario latinoamericano 'Desarrollo y medio ambiente en el contexto del nuevo orden económico internacional y las negociaciones norte-sur'", *Revista Foro Internacional*, vol. 23, 1.
- SUNKEL, O. y LEAL, J. (1985): "Economía y medio ambiente en la perspectiva del desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. 52, p. 205.
- SUNKEL, O. y TOMASSINI, L. (1980): "Los factores ambientales y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo", en SUNKEL, O. y GLICO, N. (comps.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- SURASKY, J. (2019): "Prometeo y la cruz del Sur. El Examen Nacional Voluntario de implementación de la Agenda 2030 y sus posibles sinergias con el Examen Periódico

Universal (procesos históricos y aplicación a casos escogidos durante el periodo 2016-2018)”, tesis doctoral, disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/85273/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

UNICEF (1987): *Ajuste con rostro humano*, Nueva York, UNICEF.

ZAFFARONI, E. (2012): *La Pachamama y el humano*, Buenos Aires, Ediciones Colihue.