

# La política ambiental francesa y argentina a la luz del concepto de desarrollo sustentable.

**Directora:** Lic. Mirta Marre  
**Co-director:** Lic. Walter Cueto

---

Eliana Lorena Torres  
Reg 13398

## **Índice**

|                                                                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción .....</b>                                                                                                | <b>4</b>  |
| <b>Primera Parte.....</b>                                                                                                | <b>8</b>  |
| <i>Capítulo I El concepto de Desarrollo Sustentable .....</i>                                                            | <i>8</i>  |
| 1. Resumen cronológico de la aparición del desarrollo sustentable.....                                                   | 8         |
| 2. La incompatibilidad entre crecimiento económico y equilibrio ecológico.                                               | 16        |
| 3. La Teoría de las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible                                               | 17        |
| 4. La Sustentabilidad .....                                                                                              | 23        |
| 5. La sustentabilidad: importancia de su definición .....                                                                | 28        |
| 5.1 Interpretaiones Diversas .....                                                                                       | 30        |
| 6. La Sustentabilidad y la Escala Temporal .....                                                                         | 37        |
| 6.1 La sustentabilidad y desarrollo sustentable, Las dimensiones<br>materiales y axiológicas de la sustentabilidad. .... | 39        |
| 6.2 Los valores y relación con la sustentabilidad.....                                                                   | 49        |
| 7. La historia de un concepto difícil .....                                                                              | 52        |
| 7.1 Los indicadores de la sostenibilidad.....                                                                            | 58        |
| 8. El Ranking Ambiental del Mundo .....                                                                                  | 59        |
| <i>Capítulo II Analisis del Informe Brundtland.....</i>                                                                  | <i>65</i> |
| 1. El concepto de "desarrollo sostenible" según el Informe Brundtland .....                                              | 65        |
| 1.1 Criterios para hacer operativo el Desarrollo Sostenible .....                                                        | 70        |
| 2. Informe Brundtland desde la perspectiva Latinoamericana .....                                                         | 77        |
| <i>Capítulo III Instrumentos .....</i>                                                                                   | <i>84</i> |
| 1. Instrumentos de Política Ambiental.....                                                                               | 84        |
| 1- Instrumentos de política ambiental.....                                                                               | 84        |
| 1.1.1 Regulaciones: .....                                                                                                | 84        |
| 1.1.2 Instrumentos económicos.....                                                                                       | 85        |
| 1.1.3 Sistemas de responsabilidad legal.....                                                                             | 85        |
| 1.2.1 Acuerdos voluntarios para el control de las emisiones industriales                                                 | 86        |
| 1.2.1.1- Acuerdos negociados .....                                                                                       | 86        |
| 1.2.1.2- Programas voluntarios .....                                                                                     | 87        |
| 2. Instrumentos de promoción de la producción limpia .....                                                               | 88        |
| 3 Criterios para la evaluación de instrumentos de política ambiental .....                                               | 90        |

|                                                                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4. Evaluación de los “nuevos” instrumentos de política ambiental.....                                                          | 94         |
| <b>Segunda Parte.....</b>                                                                                                      | <b>103</b> |
| <i>Capitulo I Caso Argentina .....</i>                                                                                         | <i>104</i> |
| 1. Legislación Ambiental Argentina.....                                                                                        | 104        |
| 1.1 La evolución jurídica: el derecho de los recursos naturales, el derecho ambiental y el derecho de la sustentabilidad ..... | 104        |
| 2. Los organos ambientales consagradas por la Legislación Nacional.....                                                        | 109        |
| 3. La Constitución Nacional Argentina y su referencia al Desarrollo Sustentable.....                                           | 118        |
| 4.I “Principio Precautorio” como elemento constitutivo de la sustentabilidad .....                                             | 120        |
| 5. Política Ambiental Nacional.....                                                                                            | 124        |
| 5.1 Ley de Presupuestos Mínimo de Política Ambiental.....                                                                      | 124        |
| <i>Capitulo II Caso de Francia .....</i>                                                                                       | <i>127</i> |
| 1. El Medio Ambiente en Francia .....                                                                                          | 127        |
| 2. Desarrollo Sostenible en Francia .....                                                                                      | 131        |
| 3. Las acciones a favor del Desarrollo Sostenible .....                                                                        | 136        |
| 4. Los organos que utiliza el Estado para implementación del desarrollo sustentable. ....                                      | 138        |
| 5. LOADDT (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable)..                                                         | 143        |
| 6. Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (2003-2008) .....                                                              | 148        |
| 7. Carta del Medio Ambiente (2005) .....                                                                                       | 151        |
| 7.1 ¿Porque una Carta constitucional? .....                                                                                    | 151        |
| 7.2 Los derechos y los deberes.....                                                                                            | 152        |
| Acuerdo firmando entre Argentina y Francia .....                                                                               | 154        |
| <b>Conclusiones .....</b>                                                                                                      | <b>158</b> |
| <b>Bibliografía .....</b>                                                                                                      | <b>165</b> |
| Anexo .....                                                                                                                    | 174        |
| Texto de Carta Medioambiental .....                                                                                            | 175        |
| Legislación Argentina en materia ambiental.....                                                                                | 178        |

## **Introducción**

La motivación para elegir este tema es que consideramos al desarrollo sustentable fundamental para la vida, sobre todo humana, la internalización del concepto, creemos que nos permite pensar en un futuro, en un mañana. Claro que para esto tenemos que luchar contra la cultura extractiva dominante, este creer que todo esta para ser usada por nosotros y que es ilimitado. Tenemos que forjar un pensamiento crítico, dejar de tomar las cosas como dadas.

Porque el sistema neoliberal, la globalización nos distraen con cosas superfluas, mientras lo importante esta siendo totalmente ignorado, todos deberíamos preguntarnos que pasa con los recursos naturales, como los estamos usando.

El presente trabajo tiene como fin investigar y profundizar acerca del concepto de desarrollo sustentable, para poder alcanzar una definición más precisa y acabada del mismo, por ende más operativa y aplicable.

Recordemos que los objetivos del trabajo son:

### **Objetivos Generales**

-Indagar acerca del concepto del desarrollo sustentable mostrando la ambigüedad del término, más allá de su amplia utilización.

### **Objetivo Especifico**

- Aproximarse al conocimiento del desarrollo sostenible en la política ambiental argentina.

-Estudiar la importancia asignada al desarrollo sostenible en la política francesa a partir de LOADDT.

La promoción del concepto de sustentabilidad que se empleó por gran parte de los representantes políticos de diversos movimientos en todo el mundo. En términos generales, nos parece sumamente valorable que la sustentabilidad haya sido incorporada en la mayoría de los programas políticos. Sin embargo, nos resulta preocupante el desconocimiento de los alcances que este concepto posee al interior de las distintas comunidades. Resulta sumamente contradictorio encontrar grupos comprometidos técnicamente con el medio ambiente, que no asumen las consecuencias políticas que este compromiso implica, reproduciendo interminablemente estilos políticos insustentables.

Por esto creemos que es necesaria una cultura sustentable donde la riqueza del ser esté antes que la riqueza del tener. Hay que entender esta riqueza en todas sus dimensiones: cultural (no existe modelo durable único, pero modulado en función de las diferencias producidas por la historia y la geografía), política (la durabilidad nos conduce a un debate democrático sobre el tipo de sociedad deseado), económico (no confundir simple crecimiento y verdadero desarrollo), socialmente justo, ecológicamente viable. Este desarrollo posee también una dimensión moral esencial: la justicia con respecto a las generaciones futuras. La transición al desarrollo durable implica por consiguiente una serie de cambios en todos los campos. Estratégicamente, se deben privilegiar dos dimensiones: la de la gobernanza, en particular la gobernanza mundial, la de la información y de la educación, que tiene como objeto fomentar una valorización del ser en detrimento de una valorización del tener.

## **Metodología**

El modelo que utilizamos para el análisis es el Teórico (bibliográfico), ya que nos basamos en la investigación del término desarrollo sustentable y tomamos algunos aspectos de la política ambiental de los gobiernos francés y argentino. Para ello utilizamos libros, diarios e información oficial mediante fuentes primarias y secundarias de tipo bibliográfico. La intención fue realizar un estudio interpretativo, ya que además de mostrar de manera descriptiva que se entiende por desarrollo sustentable, se buscó delimitar el término, tomando la experiencia de Francia, para a la luz de esta, poder hacer proyecciones para la política ambiental Argentina.

Luego de un rastreo bibliográfico de distintos libros, revistas y artículos de Internet, seleccionamos el tema, y definimos como objeto de estudio es el concepto de desarrollo sustentable y ver como se aplica este término en la política ambiental francesa y argentina.

Después de definir el tema se determinara concretamente que aspectos van a profundizarse, dicho en otros términos se delimitara el alcance del estudio, ya que el tema reviste de una inmensa amplitud. Y en este caso tomamos la experiencia del gobierno de Francia y del gobierno de Argentina, concretamente 2 leyes, en el caso de Argentina 25.675 Política Ambiental Nacional y en el caso de Francia LOADDT, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, además consideraremos la evolución del concepto de desarrollo sustentable desde su surgimiento.

Para realizar el trabajo de exploración y evaluación de distintas fuentes bibliográficas, libros, revistas, artículos de diarios y de Internet, que fueron consignadas en la sección de antecedentes y en la bibliografía. Utilizaremos el método bibliográfico contrastado diferentes fuentes, para evitar caer en el simplismo.

El trabajo esta constituido por dos partes, la primera cuenta con tres capitulos, el primero de ellos trata sobre el concepto de desarrollo sostenible presentando un recorrido cronologico, la teoría de las tres

dimensiones , y mostrando las diferentes interpretaciones que tiene algunos estudiosos sobre el tema.

En el segundo capítulo realizamos un pequeño análisis del Informe que dio origen al concepto, atendiendo los aciertos y desaciertos del Informe Brundtland.

En el tercer capítulo vemos con que instrumentos cuenta la política ambiental teniendo en cuenta cual de ellos son tradicionales y cuales no, por ejemplo los acuerdos voluntarios, también conoceremos los criterios para la evaluación de estos instrumentos.

En la segunda parte del trabajo tomamos la experiencia de Argentina, su legislación, las leyes y el artículo de la Constitución que tratan sobre la temática y en el caso de Francia atendimos a su carta medioambiental los órganos creados para la aplicación del concepto, las leyes . Observando como cada país implementa, aplica y jerarquiza el concepto de desarrollo sustentable en sus respectivos gobiernos. Lo que surge de dicha comparación lo encontraremos en las conclusiones.

Finalmente el trabajo presenta un anexo, en donde podemos encontrar documentos de relevancia para el tema como por ejemplo la Carta Medioambiental que incorporo Francia en su constitución en el año 2005, y algunas leyes nacionales argentinas que tratan sobre la temática.

# Primera Parte

## Capítulo I El concepto de Desarrollo Sustentable

### **1. Resumen cronológico de la aparición del desarrollo sustentable**

*El resumen cronológico fue preparado por el profesor Antoine Goxe, en la cátedra de Problemática de Desarrollo Durable, en diciembre de 2003.*

Esta cronología es necesariamente sintética, y hace caso omiso de las diferentes corrientes de pensamiento llevó a la construcción de este tema. Después de haber sido promovido a nivel internacional, a continuación, se reanuda a otros niveles institucionales, la propuesta de calendario se divide en tres partes, dependiendo de las escalas territoriales: internacionales (con algunos comentarios, entre los Programa 21 de Río), dentro de la Unión Europea, Francia. Se dedican principalmente a las fechas (conferencias, cumbres...) política y los medios de comunicación y las fechas de los programas de política pública, la promulgación de leyes, normas o directrices importante de las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible. Vale decir que el significado del concepto varía con el tiempo y por las instituciones, ya que su contenido es amplio y todavía en construcción. Algunos indicaciones bibliográficos sobre el Desarrollo Sostenible (sus principios, su proyecto, su historia, etc.) complementar todo.

## **1.1 Aparición y la evolución del tema a nivel internacional:**

### **1971**

Publicación del Informe "Meadows" Club de Roma: Los límites del crecimiento.

### **1972**

CNUAH Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo.

Se acostumbra a identificar el comienzo de la historia del desarrollo sostenible a principios del año 1970. En el año 1971 se realizó la publicación del Informe de la Meadows Club de Roma (equipo de investigación del MIT): Los límites del crecimiento, Que condena el saqueo de los recursos naturales, anunciaron su rápido agotamiento y una crisis económica, social y tecnológico sin precedentes, y propone la idea de "crecimiento cero" como una solución. Al año siguiente, la primera conferencia de las Naciones Unidas se dedicó al entorno humano. La conferencia propuso el concepto de "eco-desarrollo" y aspira a conciliar los enfoques del desarrollo y el medio ambiente, y trayendo a que los patrones de desarrollo del Norte y del Sur, como generadores de la pobreza y degradadores del medio ambiente. Este concepto tiene una corta vida a escala internacional (Kissinger representante de los EE.UU. rechazar y condenar oficialmente esta visión dos años más tarde en una conferencia De las Naciones Unidas, en México), pero la idea que se planteó y no desaparece.

### **1983-87**

WCED Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. La Comisión publicará en abril de 1987, después de 4 años de trabajo, un informe titulado Nuestro Futuro Común, también conocido como el Informe Brundtland, que propone el concepto de desarrollo sostenible y proporciona una definición que se convertirá en la referencia: de una forma de "desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias

necesidades."

El informe, citado constantemente todavía sirve de base para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río.

**1988-1989:** desarrollo sustentable, nuevo concepto de aportado por "Naciones Unidas" va a recibir el asentimiento de los representantes de los países del G7 en la cumbre de Toronto en 1988, lo que refleja la credibilidad que ellos encontraron en las instituciones de las Naciones Unidas, el objetivo es fijar para los gobiernos de los siete países más industrializados la "Cumbre el Arca" en París en julio de 1989.

**De junio de 1992:**

La celebración de la CNUMAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, o conocida como Cumbre de la Tierra de Río.

Evento político-mediático de resonancia mundial, la CNUMAD promoverá la amplia difusión del tema del desarrollo sustentable. Es esta idea que surge en efecto como mensaje general de la conferencia, tiende a ser presentado como un requisito de que todos los asuntos humanos, público o privado. Tres documentos fueron aprobados en Río:

-La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Esta declaración (que hace referencia explícita a la Conferencia de Estocolmo de 1972) establece 27 principios para permitir la acción para el desarrollo sustentable (incluyendo los principios de solidaridad, responsabilidad, precaución - el principio 15 - etc.)

-El Programa 21 (o Agenda 21). Es una selección de objetivos y recomendaciones para el accionar de los estados, muy detallado y cualificado. En él se presenta el desarrollo sustentable como una amplia gama de Programa, en donde cada nivel de poder y decisión deben encontrar su lugar sin coacción.

-La Declaración sobre los Bosques.

Además, dos importantes convenios internacionales están sujetas a la firma de los países participantes: la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* y la *Convención de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad*. Por último, una Comisión sobre el Desarrollo Sustentable, compuesta por diplomáticos de diferentes países, se creó para supervisar el Programa 21. La Declaración de Río y la Agenda 21 están tratando de vincular sin jerarquía las cuestiones ambientales y el desarrollo con el espíritu del Informe Brundtland. Sin embargo, las medidas recomendadas, son mucho más precisas, operativas y numerosas en el ámbito del medio ambiente.

*Los 40 capítulos que componen la Agenda 21 incluyen, directa o indirectamente, en su mayor la esfera de las decisiones políticas. Cada capítulo corresponde a una política hacia el desarrollo sostenible y se describen las acciones que deben llevar a delante, detallando en los siguientes cuatro aspectos: principios, objetivos, actividades, medios. Los 40 capítulos, organizados de acuerdo a 4 secciones:*

**1. Dimensiones sociales y económicas.** La primera sección recuerda los principales objetivos de la sociedad a escala mundial, las condiciones necesarias sin las cuales el desarrollo sostenible no es una opción: para luchar contra la pobreza, control de crecimiento de la población, proteger y promover la salud y la vivienda para todos, cambio nuestros patrones de consumo, etc. Todos en la integración de las limitaciones medioambientales en las decisiones y la planificación.

**2. Conservación y gestión de recursos para el desarrollo.** La segunda sección se detallan todos los componentes del medio ambiente afectados o amenazados por las actividades humanas (aire, agua dulce, el mar y las zonas costeras, suelos, bosques, ecosistemas frágiles, etc.) Y propuso medidas para reducir este tipo de ataques (lucha contra la contaminación, la erosión del suelo, desertificación, la deforestación, la protección de la

biodiversidad, la gestión ecológicamente más racional desechos tóxicos, etc.)

**3. El fortalecimiento del rol de los principales grupos.** Esta parte se dirige específicamente a cada uno los grupos de interés representados en Río 1992 y los gobiernos deben crear mecanismos para tener en cuenta todos estos grupos de manera equitativa. Las minorías ocupan el primer lugar en el documento: la mujer en primer lugar, seguidos por los niños y los jóvenes, y los pueblos indígenas. Luego están las tradicionales "partes interesadas": las organizaciones no gubernamentales, comunidades locales, los trabajadores y los sindicatos, el comercio y la industria, comunidad científica y tecnológica, los agricultores.

**4. Medios de ejecución.** La última sección explícita, como su título indica, los medios existentes y la necesidad de fortalecer el desarrollo sustentable a escala mundial: los recursos y mecanismos financieros, los arreglos institucionales, instrumentos jurídicos internacionales, información, Educación, formación y sensibilización de la opinión pública, la ciencia como un recurso, la transferencia de tecnología racional y eficiente.

Esta información fue encontrada en los expediente publicado por Médiasol en agosto de 2002.

Tras la Conferencia de Río, todas las grandes conferencias de Naciones Unidas hacen referencia al desarrollo sustentable: la Conferencia de "El Cairo sobre la Población" en 1995, la "Conferencia de Copenhague sobre Desarrollo Social" en 1995, la Conferencia de Estambul "Hábitat II" (sobre los Asentamientos Humanos) en 1996, la "Cumbre de Desarrollo Sustentable en Johannesburgo" en agosto de 2002. También entraron en los programas de acción de otras instituciones internacionales, tales como la OCDE.

De **junio de 1997**: "Río +5" reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York para hacer un balance de la Cumbre de la Tierra y los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones de

la Agenda 21 de Río. Constataron el fracaso: la declaración política adoptada por los representantes de 170 países presentes, reconociendo que el medio ambiente mundial se había deteriorado en los 5 años transcurridos desde la firma del compromiso asumido. Y no se alcanzó un acuerdo para abordar este problema, simplemente se reafirmaron los principios adoptados en Río en 1992.

**Agosto-septiembre de 2002:** "Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable" o "Río +10", Johannesburgo.

La Cumbre de Johannesburgo se realiza desde el 26 de agosto hasta el 4 de septiembre de 2002, representantes de los gobiernos, las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, las instituciones financieras internacionales, grandes corporaciones. El programa oficial de la cumbre fue para hacer un balance de los logros alcanzados desde la Cumbre de Río, en vista de las propuestas y recomendaciones de la Agenda 21, y complementar este texto incorporando los nuevos desafíos del desarrollo sostenible que han surgido desde 1992 (cambio climático, los organismos genéticamente modificados y la seguridad de la biotecnología, etc.) .. La preparación de la cumbre fue la iniciativa de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (ONU), creado a raíz de Río.

## **2. El desarrollo sustentable en la Unión Europea**

En **marzo de 1992**: Propuesta del 5 ° Programa de Acción para el Medio Ambiente de la Comisión Europea titulada "Hacia un desarrollo sustentable". (Antes de la Cumbre de Río)

1<sup>a</sup> de **febrero de 1993**: Se realiza la aprobación del 5 ° Programa por el Consejo de Ministros Europeos de Medio Ambiente. Este programa plurianual es impulsado por la DG XI (a cargo del medio ambiente), lo que indica claramente que la Unión Europea opta por focalizar sus acciones hacia el medio ambiente. A través de este programa, la DG XI trata de salir de su marginalidad y busca cambios profundos en sus acciones. Nuevos principios se afirman ("responsabilidad compartida", el tema de "la integración del medio ambiente en otras políticas sectoriales...") Este programa se lleva a cabo en una perspectiva a largo plazo tomando en cuenta a las futuras generaciones, se centra en la contaminación mundial, e insiste en la creación de nuevos instrumentos (incentivos, eco-etiquetas). Y no definir más normas coercitivas que poco aplican los estados, sino pasar directamente a la práctica concreta.

**1992**: Tratado de Maastricht. El artículo 2 del Tratado de Maastricht (TUE) se habla de promover "un crecimiento sostenible (...) que respeten el medio ambiente," el artículo 3B consagra el principio de subsidiariedad, y en el artículo 130 R principios de precaución y la integración (TCE modificado por el Tratado de Maastricht).

**Octubre de 1997** - El Tratado de Ámsterdam. Art. B. Tratado de Ámsterdam (TEC): "El objetivo de la Unión es promover el progreso económico y social [...] y para lograr un desarrollo sostenible y equilibrado". Primera Parte, Art.6 (TCE): "Los requisitos de protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y aplicación de políticas y acciones de la Comunidad [...] en particular para promover el desarrollo sostenible".

**Consejo de Goteborg en junio de 2001**: adopción de una estrategia

europea para el desarrollo sostenible "Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor". A raíz de una solicitud del Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999, la Comisión propuso al Consejo de Goteborg en junio de 2001 una estrategia de desarrollo sostenible que fue aprobada. Esta estrategia a largo plazo se destina a garantizar la coherencia de las políticas encaminadas a DD, desde el punto de vista económico, social y medioambiental. Su objetivo es complementar y consolidar la estrategia de Lisboa en la política económica y social incluye una sección dedicada al medio ambiente y se basa en gran parte en el 6 ° Programa de Acción para el Medio Ambiente, titulado " Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos.

**De julio de 2003:** El proyecto de Constitución Europea elaborado por la Convención sobre el Futuro de Europa confirma el claro interés sobre desarrollo sostenible para la Unión Europea. Si el significado del concepto parece muy lejos del camino en relación con el objetivo de la sustentabilidad, el DS confirmado en el texto solicita retomar especialmente la Carta de Derechos Fundamentales (2<sup>a</sup> Parte del Proyecto de Constitución), art. II-37: Protección del medio ambiente " que exista un nivel elevado de protección del medio ambiente y que se integren en las políticas de la Unión, manteniendo de conformidad con el principio del desarrollo sostenible. "

## **2. La incompatibilidad entre crecimiento económico y equilibrio ecológico**

Para la realización de este apartado utilizamos como fuente un artículo de M. Artazar de la revista Ecosistemas<sup>1</sup>

En el sistema económico tradicional la incompatibilidad entre crecimiento económico y equilibrio ecológico es evidente. Existen grandes problemas de degradación ambiental: contaminación del aire, del suelo y del agua, agotamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, pérdida de diversidad biológica y deforestación, entre otros. La relación entre el medio ambiente y la economía se definió de forma explícita en 1992 en el Quinto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, cuando consideró que el crecimiento económico es insostenible *"si no se tienen en cuenta las consideraciones medio ambientales, no sólo como un factor restrictivo, sino como un incentivo para aumentar la eficacia y la competitividad, sobre todo en el mercado mundial"*<sup>2</sup>.

En los posteriores Informes y Programas comunitarios aparecen nuevos términos como el de *rendimiento ecológico*, que plantea como política de producción utilizar menos recursos naturales para obtener el mismo nivel de productividad económica o valor añadido. Se insiste también en los conceptos de producción y consumo sostenibles, para conseguir el tan añorado desarrollo sostenible y con ello el equilibrio entre la economía y la ecología.

---

<sup>1</sup> [http://www.revistaecosistemas.net/index\\_frame.asp?pagina=http%3A/www.revistaecosistemas.net/arti](http://www.revistaecosistemas.net/index_frame.asp?pagina=http%3A/www.revistaecosistemas.net/arti)

<sup>2</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. 1992. *Quinto Programa de la Unión Europea en materia de medio ambiente. Hacia un desarrollo sostenible*. Bruselas.

### **3. La Teoría de las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible<sup>3</sup>**

Actualmente no existe consenso acerca del significado de desarrollo sostenible, ya que hay diferentes miradas acerca de que debe sostenerse. Según los autores, el desarrollo sostenible consistirá en:

- Sostener los recursos naturales (Carpenter,<sup>4</sup> 1991);
- Sostener los niveles de consumo (Redclift,<sup>5</sup> 1987);
- Lograr la sostenibilidad de todos los recursos: capital humano, capital físico, recursos ambientales, recursos agotables (Bojo *et al.*, 1990);
- Perseguir la integridad de los procesos, ciclos y ritmos de la naturaleza (Shiva, 1989);
- Sostener los niveles de producción (Naredo, 1990). Según este autor, una actividad sostenible es aquella que o bien utiliza productos renovables o bien, al menos, financia la puesta en marcha de un proyecto que asegure tanto la producción renovable de un bien substitutivo del consumido, como la absorción de residuos generados sin daño para los ecosistemas. La mayoría de las políticas están diseñadas orientadas a cambios en la producción.

Muchas de las interpretaciones de desarrollo sostenible coinciden en que, para llegar a ello, las políticas y acciones para lograr crecimiento económico deberán respetar el medio ambiente y además ser socialmente equitativas para alcanzar el crecimiento económico. En el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 su presidenta Nicole Fontaine recalca *"la voluntad de la Unión Europea a favor de un desarrollo sostenible, cuyas tres dimensiones, la económica, la social y la medioambiental, son indisociables"*.

---

<sup>3</sup> En el trabajo utilizaremos indistintamente la palabra sostenible o sustentable, pese a que entendemos que hay una pequeña diferencia, en la pagina 52 aclaramos la distinción.

<sup>4</sup> Carpenter, S.R. 1991. Inventing Sustainable Technologies. Ed: J. Pitt y E. Lugo, *The Technology of Discovery and the Discovery of Technology*

<sup>5</sup> Redclift Michael. Sustainable development; Exploring the contradictions : Methuen, London, Great Britain, 1987, 217 pp

Este concepto de sostenibilidad puede ser gráficamente representado mediante un triángulo equilátero, cuya área central representaría la zona de equilibrio para el desarrollo sostenible

## DIMENSIONES DEL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD



Fuente: Artazar Mirian, Teoría de las 3 dimensiones del desarrollo sostenible, Ecosistemas 2002, Universidad del País Vasco.

### 2.1 Dimensión económica

La crisis económica internacional de 1973 puso en duda por un lado, el modelo económico de crecimiento, que consideraba que la naturaleza ofrecería de forma ilimitada los recursos físicos (materias primas, energía, agua), y por otro lado, su compatibilidad con la conservación del medio ambiente. Según Redclift<sup>6</sup>, *"los efectos externos, entre los que destaca el efecto invernadero y la destrucción de la capa de ozono, no son consecuencia de la escasez, sino de la imprudencia e insostenibilidad características de los sistemas de producción"*.

Se propone incluir en el cálculo del PIB el coste para el medio ambiente de las actividades económicas e industriales. En 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su primer Informe sobre Desarrollo Humano, elaboró el *Índice de Desarrollo Humano*, que mide el progreso de

---

<sup>6</sup> REDCLIFT, M.: "The ecology of sustainable development" Wasted. Counting the Costs of Global Consumption. London, Earthscan, 1996. REES, W E.

un país a partir de la esperanza de vida, el nivel educacional y el ingreso per cápita. Esto supondría el primer paso para pasar de la noción de *Crecimiento*, que es lo que mide el PIB, a la de *Desarrollo*, un concepto más cualitativo en lo que a calidad de vida se refiere.

También se han creado los *indicadores de desarrollo sostenible*<sup>7</sup>, unos indicadores empíricos que permiten identificar en el mundo real las tendencias de determinados parámetros para poder así determinar y evaluar si nos estamos acercando hacia el desarrollo sostenible. En el Informe que la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas elaboró en 2001 aparecen estos indicadores clasificados según el nivel en el que pretenden hacer las estimaciones: sociales, económicos, medioambientales e institucionales.

## 2.2 Dimensión social

Según Redclift<sup>8</sup>, "*la gestión y los conflictos ambientales están relacionados con dos procesos: la forma en que las personas dominan la naturaleza y la dominación ejercida por algunas personas sobre otras*". La dominación que ejercen los seres humanos sobre el medio ambiente, es algo muy evidente. En cuanto al poder que ejercen los países desarrollados sobre los países en vías de desarrollo debido a las exportaciones de recursos naturales, existe por parte de los primeros sobre los segundos lo que se conoce como *deuda ecológica*, ya que si no se consideran las externalidades ni los costos sociales, los precios que pagan los países desarrollados no reflejan el valor real del recurso y su extracción. Además, si se aplica la valoración ambiental en términos de costos y beneficios, es decir, cuantificar la *disposición a pagar* por la mejora de la calidad ambiental, la diferencia entre países es enorme, ya que "el sustento básico en los países subdesarrollados requiere el sacrificio de la calidad ambiental a favor de la ganancia económica a corto plazo"

---

<sup>7</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. 1992. *Quinto Programa de la Unión Europea en materia de medio ambiente. Hacia un desarrollo sostenible*. Bruselas.

<sup>8</sup> REDCLIFT, M.: "The ecology of sustainable development "Wasted. Counting the Costs of Global Consumption. London, Earthscan, 1996. REES, W E.

En esta dimensión social está además implícito el concepto de *equidad*. Existen tres tipos de equidad. El primer tipo es la equidad intergeneracional propuesta en la propia definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland. Esto supone considerar en los costes de desarrollo económico presente la demanda de generaciones futuras. El segundo tipo es la equidad intrageneracional, e implica el incluir a los grupos hasta ahora más desfavorecidos (por ejemplo mujeres y discapacitados) en la toma de decisiones que afecten a lo ecológico, a lo social y a lo económico. El tercer tipo es la equidad entre países, siendo necesario el cambiar los abusos de poder por parte de los países desarrollados sobre los que están en vías de desarrollo. Este Informe comenta el satisfacer las necesidades *esenciales* de las personas, y esto supone dar más importancia a los desfavorecidos que la que han tenido hasta el momento.

### 2.3 Dimensión ecológica

La sostenibilidad en términos ecológicos supone que la economía sea circular, que se produzca un *cierre de los ciclos*, tratando de imitar a la naturaleza. Es decir, hay que diseñar sistemas productivos que sean capaces de utilizar únicamente recursos y energías renovables, y no producir residuos, ya que éstos vuelven a la naturaleza (compost, por ejemplo) o se convierten en *input* de otro producto manufacturado.

En el Sexto Programa Marco Comunitario se cita por primera vez el término *Política de Productos Integrada*, y según se analiza en el Libro Verde<sup>9</sup> sobre Política de Productos Integrada que elaboró la Comisión de las Comunidades Europeas en 2001, tiene como objetivo reducir los efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida. Se considera el ciclo vital del producto completo, desde su extracción hasta la gestión final del residuo cuando su vida termina. Esta política se centra en las tres etapas que condicionan el impacto ambiental del ciclo de vida de los productos. Por un

---

<sup>9</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. 2001. *Libro Verde sobre Política Integrada del Producto*. Bruselas. URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/gpr/2001/com2001\\_0068es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/gpr/2001/com2001_0068es01.pdf)

lado la aplicación del principio de "quien contamina paga" a la hora de fijar los precios, para que el productor asuma su responsabilidad integrando en los precios el coste ecológico.

Por otro lado la elección informada del consumidor mediante el etiquetado. Y por último el diseño ecológico del producto. Para realizar este tipo de diseño, se consideran adecuadas las herramientas *Inventarios del Ciclo de Vida* (ICV) y el *Análisis del Ciclo de Vida* (ACV). Esta última se comenzó a utilizar en la década de los 70, e identifica, cuantifica y caracteriza los diferentes impactos ambientales basándose en un inventario de flujos entrantes y salientes del sistema, calculando los requerimientos energéticos y de materiales y las emisiones producidas.

*"Lo que hizo que el movimiento global por el desarrollo sostenible fuera diferente de otros esfuerzos medioambientales que lo precedieron fue el reconocimiento de la interrelación entre los elementos críticos del desarrollo económico, de la política social y de la protección medioambiental"* (Cooper, 1999). La interpretación integrada de estas tres dimensiones supone considerar el sistema económico dentro de los sistemas naturales, y no por encima de ellos, es decir, aplicar una interpretación global y no unidimensional. Todos los agentes sociales, que tratarán de lograr la sostenibilidad a largo plazo, y el propio sistema natural, establecerán los límites del sistema medioambiental, como por ejemplo el del consumo máximo posible de recursos naturales. Es después cuando aparecen los instrumentos económicos, no como determinantes, sino como un camino para lograr la solución más eficiente. En la búsqueda de un desarrollo sostenible global, a la hora de tomar decisiones, habrá que considerar también reducir las diferencias sociales entre seres humanos, para acabar con las actuales desigualdades e inequidades, tanto dentro de cada país como entre países.

A modo de cierre de este apartado podemos decir que aunque se reconoce que el desarrollo económico y social y la protección medioambiental son componentes interdependientes del desarrollo sostenible, y que se ha avanzado en determinados aspectos como la utilización de herramientas de

análisis e instrumentos tales como los indicadores de desarrollo, en la práctica, y como refleja el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente de 1997 *"el progreso hacia un futuro global sostenible es demasiado lento. Falta un sentido de urgencia, nacional e internacional, y los fondos y la voluntad política son insuficientes"*. Es necesario un cambio de enfoque respecto a las políticas y programas actualmente en vigor, porque *"existe la necesidad de reconocer el concepto de desarrollo sostenible como alternativa a la visión establecida, y no como modificación de la misma"*<sup>10</sup> Es decir, la sostenibilidad no es un objetivo factible si lo que se pretende es adaptar los modelos de desarrollo económico actuales. Habrá que promover nuevos planteamientos en cuanto a la gestión de recursos, el papel de mercado, las políticas institucionales, sociales, económicas y medioambientales.

---

<sup>10</sup> REDCLIFT, M.: "The ecology of sustainable development" Wasted. Counting the Costs of Global Consumption. London, Earthscan, 1996. REES, W E.

#### **4. La Sustentabilidad**<sup>11</sup>

*La sustentabilidad es una estrategia muy importante para poder hacer uso de los recursos y generar hábitos de vida que permitan a las generaciones futuras tener las mismas condiciones que las actuales.*

Actualmente estamos transitando el decenio de Educar para la sostenibilidad. Con esta idea se puede visualizar el papel fundamental que cumple la educación en los procesos de transformación y cambio en los saberes tanto conceptuales, procedimentales y actitudinales, siendo considerada la piedra angular para formar en valores.

*El desarrollo sustentable como teoría social económica incorpora indicadores muy diferentes a los considerados por las teorías económicas convencionales, los cuales modifican sustancialmente el modo de concebir al crecimiento y el desarrollo de un país, la calidad de vida de los habitantes, la equidad social y el bien común.*

*La Comisión Mundial para el Ambiente y el Desarrollo realizó en 1987 un Informe denominado Nuestro futuro Común. Allí se define el término como “una forma de desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones venideras de satisfacer sus propias necesidades”.*

Es de fundamental importancia intentar ver al desarrollo de un modo diferente al tradicional en un sentido más amplio donde se proteja y mejore los aspectos ambientales y se contemple la justicia y la equidad social.

Surge como alternativa la economía ecológica, con una visión holística e intenta encontrar a la Ecología con la Economía. Se tiene en cuenta:

–El concepto de tasa de renovabilidad de los recursos,

---

<sup>11</sup> UICN-PNUMA-WWF, 1991 "Cuidar la Tierra. Estrategia para el Futuro de la Vida" Gland.

- Se consideran los residuos que se producen y las posibilidades de contaminación a los distintos sistemas.
- Incluye los costos ambientales a los precios o valores de los productos a conseguir.

*Desde esta perspectiva aparece el Ecodesarrollo o Desarrollo ecológicamente Sostenible, en donde el uso de los recursos no debe exceder la capacidad de la Tierra para generarlos.*

Para Sachs, economista ambiental, el ecodesarrollo es una manera de pensar el desarrollo introduciendo una dimensión más: la dimensión ambiental.

Esta dimensión debería ser entendida a partir de un diálogo histórico entre las culturas y los ecosistemas - formas concretas con que se expresan las actividades humanas y la naturaleza- en torno a sus capacidades de adaptación (diversidad) y transformación (cambio).

Un aporte significativo del concepto fue la identificación de las bases del nuevo modelo de desarrollo: tener un fin social, ser ecológicamente prudente y económicamente eficiente.

Ya la unidad de medida no es la producción sino la calidad de vida de todos los habitantes del planeta, la equidad social y la búsqueda permanente del bien común.

Muchos países que están avanzando en este aspecto es lo que le llaman Índice de Desarrollo Humano (IDH) donde claramente se puede observar la esperanza de vida, el nivel de escolarización y el producto familiar per capita.

## **La Posibilidad de transformar las palabras en acciones: La Agenda 21**

En 1992 se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED).

Se intenta su aplicación u operacionalización a través del debate y aprobación de la Agenda 21 y de dos instrumentos vinculantes: la Conferencia sobre la diversidad biológica y Convención sobre el cambio climático.

El programa pretende dotar a los municipios de una herramienta eficaz, concreta y operativa que sirva para favorecer el desarrollo de las capacidades económicas locales, de acuerdo con la utilización sostenible de los recursos; Que los municipios establezcan políticas ambientales integradas que ayuden a superar los déficits ambientales, mediante la ejecución de paquetes de actuaciones consideradas prioritarias, y que elaboren y apliquen Agendas 21 que articulen las estrategias, los proyectos y las actuaciones.

### **Objetivo general**

Frenar las tendencias de deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales y desarrollar bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica, ambiente humano y cultural que permita promover el desarrollo económico y social, con criterios de sustentabilidad, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

### **Acciones:**

- Descentralización de la administración municipal.
- Adecuación del uso de suelo urbano.
- Protección de los recursos agua, aire, vegetación y suelo.
- Gestión ambientalmente adecuada de los residuos.

- Protección de la salud
- Manejo de los productos tóxicos.
- Consolidación de ámbitos de educación, información y formación comunitaria en la problemática ambiental.
- Flexibilización de la estructura normativa que garantice respuestas rápidas a las diferentes demandas ciudadanas.

*La sostenibilidad como visión significa poder hacer uso de los recursos pero considerando que atrás de las generaciones actuales y de uno mismo, existen otras que tienen los mismos derechos. Se puede hablar de procesos sostenibles, producción sostenible, hábitos sostenibles, sociedades sostenibles, organizaciones sostenibles o sea siempre que se pueda pensar en todos los que vienen después de uno.*

## **Principios para vivir de manera sostenible**

### **Principio ético**

- Respetar y cuidar la comunidad de seres vivientes

### **Criterios que deben cumplirse**

- Mejorar la calidad de vida humana
- Conservar la vitalidad y diversidad de la Tierra
- Mantenerse dentro de la capacidad de carga de la Tierra
- Reducir al mínimo el agotamiento de los recursos no renovables

### **Direcciones a cumplir para su viabilidad a nivel individual, local, nacional e internacional**

- Modificar las actitudes y prácticas personales.
- Facultar a las comunidades para cuidar de su medio ambiente.
- Establecer un marco nacional para la integración del desarrollo y la conservación.
- Forjar una alianza universal

## **Recursos Naturales**

- **Recursos Naturales renovables:** son aquellos virtualmente inextinguibles a escala humana. Por ejemplo: la energía radiante del sol, energía geotérmica, energía mareomotriz.
- **Recursos Naturales no renovables:** son aquellos que existen en cantidades fijas. Por ejemplo: los minerales metalíferos y los no metalíferos. Aquí aparece el concepto de agotamiento. Se considera que un recurso se ha agotado cuando se ha utilizado el 80 % de su oferta inicial.
- **Recursos Naturales potencialmente renovables:** de acuerdo al uso que se hace de los recursos es que aparece la posibilidad de transformar algunos de los recursos naturales no renovables en potencialmente renovables. Por ejemplo: el suelo, el agua, el aire y la vegetación.

## **5. La sustentabilidad: importancia de su definición**<sup>12</sup>

Si una actividad es sostenible, virtualmente puede continuar por tiempo indefinido. Sin embargo, cuando las personas califican de sostenible una actividad, lo hacen a partir de lo que saben en ese momento. No puede existir una garantía de sustentabilidad a largo plazo, porque sigue habiendo muchos factores desconocidos o imprevisibles por esto hay que limitarse en las acciones que podrían afectar al medio ambiente, estudiar detenidamente los efectos de dichas acciones y aprender rápidamente de los errores cometidos.

La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo definió el “desarrollo sostenible” como un “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias”. Ese término ha sido objeto de críticas por su ambigüedad y porque se presta a interpretaciones muy diversas, muchas de las cuales son contradictorias. La confusión se ha debido a que se han utilizado indistintamente “desarrollo sostenible”, “crecimiento sostenible” y “utilización sostenible”, como si sus significados fueran idénticos. Y no lo son. “Crecimiento sostenible” es un término contradictorio: nada físico puede crecer indefinidamente. “Uso sostenible” sólo es aplicable a los recursos renovables: significa su utilización a un ritmo que no supere su capacidad de renovación.

En la Segunda Estrategia Mundial de Conservación<sup>13</sup> se utiliza la expresión “desarrollo sostenible” con el siguiente significado: mejorar la calidad de

---

<sup>12</sup> Gudynes, Eduardo Ecología Economía y Ética de Desarrollo Sostenible, CLAES, Centro Latinoamericano de Ecología Social, Montevideo, junio 2004, 5 edición, pág 30.

<sup>13</sup> Se realizó en el año 1991, en donde se planteó la necesidad de una Sociedad Sostenible, para alcanzarla era necesario el cumplimiento de 9 principios • Respetar y cuidar la comunidad de los seres vivientes, • Mejorar la calidad de la vida humana, • Conservar la vitalidad y diversidad de la Tierra, • 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 de su propio medio ambiente, • Proporcionar un marco nacional para la integración del desarrollo y la conservación, • Forjar una alianza mundial.

vida humana sin rebasar, sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan.

Una “economía sostenible” es el producto de un desarrollo sostenible. Ella mantiene su base de recursos naturales y puede continuar desarrollándose mediante la adaptación y mejores conocimientos, organización y eficiencia técnica, y una mayor la sabiduría.

Otros actores se sumaron a la discusión, y entre ellos se destacan los empresarios. Al amparo del Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible, animado por el suizo Stephan Schmidheiny<sup>14</sup>, se lanzó “Cambiando el Rumbo”. Allí se presenta una propuesta de sustentabilidad basada en un “sistema de mercados abiertos y competitivos en los cuales los precios reflejan tanto los costos del medio ambiente como los de otros recursos”<sup>15</sup>.

La Eco 92 fue la reunión internacional que convocó al mayor número de jefes de Estado. Simultáneamente miles de activistas sociales, religiosos, ambientalistas y académicos, se reunían en un “Foro” donde expresaban sus puntos de vista y exhibían los trabajos de sus instituciones. Fue un encuentro de una diversidad enorme, donde se evidenciaban las múltiples voces de la sociedad civil, más allá de los acuerdos o desacuerdos entre ellas.

Los gobiernos lograron acordar cinco documentos: (1) La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con 27 principios; (2) la Agenda 21, que es un vasto programa de acciones sobre variados aspectos en las relaciones entre desarrollo y ambiente; (3) una declaración sobre los bosques, con principios generales para su uso y conservación; (4) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con la finalidad de detener los impactos negativos globales en la atmósfera; y (5)

---

<sup>14</sup> Stephan Schmidheiny es un empresario suizo que ha dedicado una parte muy importante de su tiempo y patrimonio a formar lazos con líderes de la sociedad civil y del sector comercial con el fin de destacar la importancia del desarrollo sustentable y también a forjar vínculos de hermandad entre ellos.

<sup>15</sup> [www.stephanschmidheiny.net](http://www.stephanschmidheiny.net)

el Convenio sobre la Diversidad Biológica, sobre la protección y uso de los ecosistemas, su fauna y flora. En paralelo, las organizaciones no gubernamentales redactaron y difundieron una serie de convenios alternativos sobre esos y otros temas analizados durante la cumbre. Estos documentos también presentan una enorme diversidad conceptual, en especial la Agenda 21. Pero significaron un enorme impacto en identificar los estrechos vínculos entre los aspectos ambientales con los del desarrollo, y en particular para las naciones del sur.

### **5.1 Interpretaciones Diversas**

Es evidente que no todo el mundo habla de lo mismo cuando utiliza el término “Desarrollo sostenible”, lo cual obliga a los “usuarios” más rigurosos a matizar lo que para cada uno significa o a buscar variaciones y distinciones semánticas. Veamos algunas interpretaciones relevantes:

Para **J. Riechmann**<sup>16</sup> garantizar la viabilidad ecológica, respetando los límites y pensando en el futuro, para hacer posible que los sistemas económico-sociales humanos se reproduzcan más allá del corto plazo sin deteriorar los ecosistemas en los que se apoyan, sería el objetivo del principio genérico de la “sostenibilidad”. Para lograrlo los sistemas productivos humanos deberían imitar a la Naturaleza para hacerlos compatibles con la Biosfera adoptando principios tales como vivir del sol, cerrar los ciclos, no transportar demasiado lejos, evitar los xenobióticos o respetar la diversidad. El “Desarrollo sostenible” sería una concreción que incorpora además los objetivos de justicia social y la defensa de la vida silvestre. Tendría carácter normativo pero sus formas y contenidos no pueden ser definidos desde el ámbito científico técnico sino desde la participación social.

---

<sup>16</sup> Riechmann Jorge “Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación” en VV.AA. De la economía a la ecología Madrid, Ed. Trotta-Fundación Primero de Mayo, 1995, pp.11-35

**H. Daly**<sup>17</sup> propuso fijar unos criterios operativos del “Desarrollo sostenible” (en el capítulo I veremos más detalladamente a los criterios operativos de Daly) de manera que las economías preserven las funciones ambientales, como la capacidad de regeneración o asimilación. Así, las tasas de recolección deben ser iguales a las de regeneración; se debe limitar la tasa de vaciado a la de creación de sustitutos renovables mediante inversión compensatoria; la emisión de residuos debe igualar a las capacidades naturales de asimilación de los ecosistemas a los que se emiten. Esto implica dar prioridad a las tecnologías que aumenten la productividad de los recursos, el valor por unidad empleada, el consumo eficiente y faciliten el reciclaje. Habría además que incorporar el principio de precaución, para evitar efectos irreversibles y acumulativos. Para H. Daly, la escala de la economía debe situarse dentro de los límites de “capacidad de carga” de la región, lo cual implica límites a la población y al uso de los recursos.

El contenido de la sostenibilidad no es inmutable puesto que es un concepto dependiente de la escala espacial y temporal, y el avance en los conocimientos científicos puede modificarlo. Los equilibrios ecológicos son variables porque los ecosistemas tienen capacidad de adaptación al cambio y de ahí que en la escala local y regional sea más fácil responder cuestiones básicas tales como: ¿qué se va a sostener? ¿Durante cuánto tiempo? ¿En qué ámbito? y tomar decisiones pertinentes sobre quienes serán los beneficiarios y quienes los promotores, así como evaluar los logros. Por eso la Conferencia de Río de Janeiro hizo una llamada para cada autoridad local o regional elaborase de forma participada su propia Agenda 21 para el “Desarrollo sostenible” que concretara los objetivos y compromisos de cada comunidad.

**W. Sachs**<sup>18</sup> distingue varios discursos o perspectivas en torno a la “sostenibilidad”. La “perspectiva del astronauta” adopta el planeta como objeto científico y político, y propone una renuncia a cierto nivel de consumo o restricción al crecimiento en favor de las generaciones

---

<sup>17</sup> DALY H., 1997, Criterios operativos para el desarrollo sostenible. En Daly H., Schütze C., Beck U. y Dahl J., *Crisis ecológica y sociedad*. (Germania: Valencia).

<sup>18</sup> Una visión crítica sobre el desarrollo sostenible, Luis Enrique Espinoza Guerrero /[www.losverdesforodeizquierdas.org/Archivos/Sobre desarrollo sostenible.pdf](http://www.losverdesforodeizquierdas.org/Archivos/Sobre%20desarrollo%20sostenible.pdf)

venideras. La “perspectiva doméstica” incide en la autonomía y supervivencia de las comunidades locales (condicionadas por su entorno) para lo cual se pide a los países más ricos que reduzcan el espacio ambiental del que se apropian. Finalmente la “perspectiva de la competencia” considera la preocupación medioambiental como fuerza propulsora del crecimiento económico, ya que los cambios en la demanda de los consumidores estimulan la innovación, la reducción en el uso de los recursos comprime costes de producción y la tecnología ambiental abre mercados.

**M. Jacobs**<sup>19</sup> considera que el hecho de que existan distintas interpretaciones o utilidades no debe hacer que se rechace el concepto puesto que favorece el debate y la comprensión del problema. Este autor admite que se trata de un concepto “impugnable”, que permite diversas interpretaciones, sin embargo cree que su significado tiene al menos tres elementos inmutables, cualquiera que sea su interpretación: la integración de la política ambiental y la económica de forma que se encuentren objetivos paralelos pese a los conflictos; la equidad, mediante una justa distribución para satisfacer las necesidades presentes y con un desarrollo perdurable que garantice la equidad intergeneracional; finalmente el concepto de desarrollo se amplía más allá del bienestar económico incorporando componentes como la calidad ambiental, salud, educación, empleo.... Aunque exista el riesgo de una utilización del concepto para justificar políticas inadecuadas, M. Jacobs cree que lo destacable es que implica que deben introducirse cambios en la política económica para preservar las capacidades medioambientales básicas, que sería el objetivo de la sostenibilidad. También hace tiempo J. Riechmann<sup>20</sup> le encontraba al “Desarrollo sostenible” una utilidad como “caballo de Troya” y sólo se mostraba partidario de abandonar el término si finalmente se imponía la interpretación productivista. Transcurrido el tiempo parece evidente que así ha sido, si atendemos a las interpretaciones dominantes.

---

<sup>19</sup> Una visión crítica sobre el desarrollo sostenible, Luis Enrique Espinoza Guerrero [/www.losverdesforodeizquierdas.org/Archivos/Sobre desarrollo sostenible.pdf](http://www.losverdesforodeizquierdas.org/Archivos/Sobre%20desarrollo%20sostenible.pdf)

<sup>20</sup> Riechmann, J. (1995) “Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación” en VV.AA. De la economía a la ecología Madrid, Ed. Trotta-Fundación Primero de Mayo, pp.11-35

Así la Unión Europea, con la aprobación en la Cumbre de Gotemburgo en 2001 del documento “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”, optó por identificar “Desarrollo sostenible” con crecimiento económico, que se considera compatible con la cohesión social y la protección del medio ambiente, siempre que aquel se desvincule del deterioro ambiental gracias a las nuevas tecnologías, determinadas reformas institucionales y cambios en el comportamiento de empresas y consumidores. Incluso se considera necesario que la política ambiental sea rentable y contribuya al crecimiento.

Se define el “Desarrollo sostenible” como combinación de un crecimiento económico que favorezca el progreso social y respete el medio ambiente; una política social que estimule la economía; y una política ambiental que sea a la vez eficaz y económica. Se trataría de una estrategia conciliadora entre sostenibilidad y crecimiento, dirigida hacia el aumento de la competitividad a largo plazo. Y para lograrlo se propone utilizar mecanismos tales como incentivos fiscales, regulaciones públicas o precios de mercado corregidos, de forma que se reflejen los costes y beneficios externos de carácter social y ambiental.

## **5.2 La diversificación y difusión de la sustentabilidad**

A pesar de los claroscuros los términos “desarrollo sostenible” que ya son cotidianos en las discusiones sobre el desarrollo. Por un lado, se han generado nuevas perspectivas dentro de las disciplinas tradicionales (como por ejemplo, desarrollo agropecuario sustentable); han proliferado centros privados y públicos dedicados a promover esas prácticas; aparecen cursos académicos en varias universidades; los emplean los gobiernos en generar nuevas ministerios y secretarías (con el caso más notable de Bolivia); e incluso aparece como objetivo de tratados de integración comercial. El desarrollo sustentable pasa a justificar visiones también diversas, a veces muy tradicionales, en otros casos ampara ensayos alternativos. La enorme reacción ciudadana contra los paupérrimos resultados de la Cumbre de

Johannesburgo expresan la ambición de mucha gente en avanzar hacia una sostenibilidad que asegure la calidad de vida y del ambiente.

El “desarrollo sostenible” se ha convertido en un concepto plural. No sólo hay diferentes concepciones del desarrollo en juego, sino también sobre lo que se entiende por sustentabilidad. Aún en el caso de un abordaje que atienda al origen del concepto de sustentabilidad en la ecología, y no en la economía, igualmente se mantienen visiones variadas. En los últimos años la diversificación se ha acentuado con la discusión económica de los temas ambientales, a la vez que surgen nuevos instrumentos de gestión, como el patentamiento de recursos genéticos, la privatización de aguas, o los impuestos verdes. La discusión económica ha tenido fuertes impactos; entre ellos se destacó en 1989 la publicación de “Por el bien común”, de Herman Daly y John Cobb, con una visión crítica sobre los estilos de desarrollo tradicionales, mientras que otros persistían en visiones económicas tradicionales que reformulaban incorporando aspectos ambientales<sup>21</sup>.

Los avances nacionales e internacionales para lograr una sustentabilidad efectiva siguen siendo insuficientes. Todos los indicadores de la calidad ambiental señalan que el deterioro y pérdida de biodiversidad avanzan; hay muchas experiencias locales valiosas, parques nacionales destacados, empresas reconocidas por innovaciones ecológicas.

Pero todos ellos son locales, están acotadas y muchas veces dependen del empuje emprendedor de un puñado de personas. Lo cierto es que no se ha llegado a implantar con éxito grandes cambios, o nuevas estrategias a nivel nacional o internacional. En la medida en que el desarrollo sustentable es un concepto plural, ya no tiene sentido insistir en que hay una “única” definición, apostando a clarificar cuál es la “verdadera” y cuáles son las equivocadas, debido a que eso dependerá de las propias perspectivas y valoraciones de las personas. Por lo tanto a continuación presentaremos brevemente las diferencias, para tratar de comprender en qué ideas se basan, para identificar inmediatamente las tendencias en juego, y ofrecer

---

<sup>21</sup> Es el caso de varios libros de David Pearce; por ejemplo, Pearce y Warford, 1993

elementos para generar alternativas adaptadas a la realidad Latinoamericana.

En la actualidad debemos reconocer que sigue predominando la ideología del progreso, la que rechaza o minimiza las cuestiones ambientales, sea en el discurso o en la práctica. Bajo esa visión tradicional, la discusión sobre la sustentabilidad no tiene sentido o es un ejercicio académico. Otras posturas expresan un interés y análisis creciente sobre la sustentabilidad que viene marchando a lo largo de tres tendencias. La primera de ellas se observa al amparo de consideraciones económicas en buena medida tradicionales; un elemento clave es extender el concepto de “Capital” a la Naturaleza, y por lo tanto se acuñó el concepto de “Capital Natural”. Para esta corriente es posible el desarrollo sostenible por medio de reformas de los procesos productivos actuales, y por lo tanto no ofrece una crítica frontal a la ideología del progreso, sino que busca reformularla. Esta perspectiva se ha denominado **sustentabilidad débil**, ya que acepta la substitución entre diferentes formas de Capital, donde el Capital Natural podría ser sustituido por el de origen humano mientras no haya una caída en el bienestar de las personas<sup>22</sup>. Es una tendencia que discurre por una fuerte economización de los temas ambientales y por lo tanto descansa mucho en los juicios y decisiones de los técnicos.

La segunda corriente avanza todavía más en la crítica al progresionismo. Por ejemplo no acepta la substitución total y perfecta entre esas formas de capital, y por lo tanto se la llama **sustentabilidad fuerte**. Bajo esta perspectiva se debe mantener al menos un stock de Capital Natural y que no puede perderse; una meta clave en esa visión del desarrollo sostenible. Reconoce que existe un stock de ese tipo de capital que es crítico y por lo tanto debe ser protegido. En este caso se incorporan procesos técnicos y políticos en la toma de decisiones.

Finalmente, existe una tercera tendencia, que podemos denominar de **sustentabilidad superfuerte**, donde se dan pasos todavía más

---

<sup>22</sup> Pearce, D.W. and ATKINSON, G. (1993) “Capital Theory and the Measurement of Sustainable Development: An Indicator of Weak Sustainability”

sustantivos distanciándose de la ideología del progreso. En este caso el ambiente es valorado desde múltiples perspectivas, y no únicamente económica, y por lo tanto se utiliza el concepto de Patrimonio Natural. Asimismo se defiende un terreno ético en la generación de la sustentabilidad, reconociéndose valores propios en la Naturaleza más allá de la utilidad potencial para el ser humano. De esta manera, esta corriente implica la generación de propuestas sobre nuevos estilos de desarrollo, con cambios profundos en los procesos productivos y en cómo se entienden y aplican conceptos tradicionales tales como eficiencia, rentabilidad, equidad, etc. Esta visión también reconoce una pluralidad de valoraciones en los seres humanos, y por lo tanto la toma de decisiones sobre el desarrollo son esencialmente políticas al requerir la argumentación entre posturas diferentes. En estas corrientes a su vez tienen lugar amplios debates. Por ejemplo, la sustentabilidad débil otorga destacados papeles a los cálculos de precio sobre la Naturaleza, usándose esa valoración económica como un componente destacado en la gestión ambiental. En cambio, la sustentabilidad fuerte y superfuerte permite reconocer otros tipos de valoración de la Naturaleza además del económico. Es así que el problema de la valoración se vuelve central en las cuestiones sobre la Naturaleza, y de hecho metas como la conservación e la diversidad remiten de una u otra manera a un imperativo ético.

El análisis de estas tendencias debe darse en varias dimensiones. La primera y más importante tiene que ver con las formas de valoración de la Naturaleza; obviamente no es lo mismo valorar el entorno por medio de precios que invocar un derecho a la sobrevivencia de las especies vivas. Otra dimensión tiene que ver con las formas de entender la sustentabilidad en un contexto económico, y por lo tanto nos remite a la siempre presente tensión entre crecimiento económico y conservación ecológica, tanto a nivel nacional como en el contexto internacional. Finalmente, una tercera dimensión apunta al terreno político, englobando cuestiones como las soluciones técnicas a los problemas ambientales o la discusión pública para construir políticas ambientales.

## **6. La Sustentabilidad y la Escala Temporal**

Uno de los desafíos clave que se presenta ante la sociedad global actual, radica en incorporar la visión del futuro a largo plazo, en los procesos que conducen a la adopción de decisiones políticas y económicas.

Considerar las necesidades y opciones de las generaciones futuras, necesariamente nos obliga a razonar con horizontes temporales diferentes a aquellos que pueden ser validos para evaluar a un típico proyecto de inversión, en el marco de análisis económico clásico.<sup>23</sup>

Existe, sin embargo otro desafío, igualmente difícil de abordar desde el marco conceptual: La consideración jurídica de aquellos bienes comunes o recursos susceptibles de apropiación general, históricamente excluidos de consideración por parte del mundo jurídico y la ciencia económica clásica.

Cabe distinguir entre los bienes o recursos de apropiación común de los bienes o recursos, propiedad colectiva de un grupo colectivo identificable. Por ejemplo la primera categoría de recursos son los océanos, la atmósfera, y la biodiversidad (entendida como recurso o valor en si mismo). Estos recursos de apropiación común, difieren de la apropiación colectiva que caracteriza a los recursos cuya titularidad pertenece a un grupo identificable. Un ejemplo de ello lo constituye la propiedad colectiva de algunos pueblos indígenas sobre sus tierras.

Estos bienes de acceso común<sup>24</sup> recibieron escasa atención social, sencillamente porque no existía la percepción cultural de su importancia en procesos ecológicos esenciales para la biosfera. Por consiguiente tampoco existía la finitud de estos recursos comunes.

---

<sup>23</sup> Pearce, David y Ferry Turner Richard *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf, Exeter, Reino Unido, 1990. pág 254

<sup>24</sup> Hardin, Garrett, *Tragedy of the Commons* Sciece, Vol 162. Diciembre 1968, pág 1243-1248. El término "Global Commons" fue empleado por primera vez por este autor en referencia a los bienes susceptibles de apropiación común, libre acceso.

Estos recursos comunes, que tradicionalmente fueron considerados inagotables, eran objetos o cosas que carecían de valor, al menos en sentido económico o jurídico.

En periodos más reciente, indudablemente influenciado por la preocupación emergente y toma de conciencia colectiva, respecto a la finitud de estos bienes comunes, el derecho internacional ha incorporado la noción del patrimonio común, en instrumentos jurídicos como la Convención de la ONU sobre el Derecho de Mar.

La Convención de del Cambio Climático, es bien ilustrativa de la nueva percepción respecto de la protección de los bienes comunes y su reconocimiento en el campo jurídico e institucional. Este caso también resulta paradigmático, en cuanto a la necesidad de incorporar horizontes temporales más lejanos, con el propósito de contemplar la sustentabilidad en el largo plazo.

La conservación de la diversidad biológica reviste categorías muy similares a la prevención a la prevención del cambio climático, en cuanto al abordaje conceptual referido a los bienes comunes y a los efectos en el largo plazo.

Hasta hace una década, el concepto de diversidad biológica, como categoría conceptual propia, diferenciada de las especies o individuos que integran o componen un determinado ecosistema, carecía de todo sentido práctico o académico.<sup>25</sup> En la actualidad y a causa de la nueva percepción respecto del ambiente, existe un reconocimiento jurídico, institucional y hasta económico de la diversidad biológica, como entidad con valor propio y diferenciado y diferenciado de las especies o ejemplares individuales que pueden formar parte de ella. En este marco conceptual, vale la pena destacar la ponderación de la diversidad biología, como bien merecedor de tutela por su valor inherente, constituyendo así toda una innovación en el plano de las ideas referidas a la tutela del entorno natural.

---

<sup>25</sup> Leopold, Aldo A *Sand Country Almanac*, Oxford University Press, Nueva York 1949.

### *6.1 La sustentabilidad y desarrollo sustentable, Las dimensiones materiales y axiológicas de la sustentabilidad.*

La evolución cultural desde la visión del “explotador o dominar” de recursos naturales, hasta la concepción actual del hombre en armonía con el entorno. Para luego poder arribar al Paradigma de la Sustentabilidad, donde se harán presente nuevos instrumentos jurídicos generados para la protección del ambiente, en una etapa histórica signada por un conjunto de valores y creencias que denominaremos paradigma de la sustentabilidad.

¿En que consiste este nuevo paradigma de la sustentabilidad? El interrogante es mucho más que una mera retórica, se dirige a sostener la tesis de nuevos instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. La sustentabilidad tiene implicancias que trascienden lo meramente ambiental, entendiendo por ambiental sólo lo atinente al entorno físico. En esta concepción, la interrelación entre aspectos sociales, culturales y económicos con el entorno físico, cobra una trascendencia especial para la determinación de la sustentabilidad.

El concepto de sustentabilidad tiene implícito dos grandes campos o interpretaciones. Por una parte se apoya en una fuerte construcción de carácter científico. Por otra parte, la sustentabilidad denota un calificativo con fuertes tintes morales o éticos, identificable con un mandato de obra en forma “sustentable”.

Sin embargo, en la actualidad el concepto de la sustentabilidad está asociado a estas dos interpretaciones que a menudo se entrelazan. La sustentabilidad implica mucho más que simplemente agregar o superponer aspectos ambientales a modelos sociales o económicos preexistentes. La sustentabilidad, exige integrar las relaciones entre los sistemas biológicos, económicos y sociales más allá del tratamiento de estos sistemas en forma aislada.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Redclift, Michael “ Sustainable Development: Needs, Values, Rights en Environmental Values, Vol 2, N°1. Cambridge, Reino Unido, 1993

Los problemas ambientales, en el mundo contemporáneo, son considerados como problemas científicos, sujeto a soluciones y respuestas de similar tenor. Un ejemplo de esto lo constituye el proceso de calentamiento global. Suele ser visto como un problema científico, que deberá tener una respuesta científica. Se estudian sus efectos y sus consecuencias sobre la sociedad pero sin hacer hincapié sobre las causas sociales y conductas económicas que generan la incidencia antrópica en el fenómeno. Por esto una gran parte de la discusión en torno al desarrollo sustentable corre la suerte de la legitimidad social que subyace a la ciencia que la sustenta. Este fenómeno de divorcio entre la ciencia y su contexto social explica por qué, en el mundo desarrollado, la ciencia que sostiene a las decisiones ambientales es cada vez más cuestionada en su legitimidad por los grupos ciudadanos y organizaciones ambientales. Por el contrario en los países en vías de desarrollo, rara vez se procura legitimar socialmente las decisiones científicas que subyacen a determinadas políticas ambientales. El proceso de desarrollo suele no ser “sustentable”, ni en el plano político, ni el plano social, precisamente a causa del divorcio entre lo social y lo científico<sup>27</sup>. Este divorcio entre la tecnología, la ciencia y los procesos decisorios en materia ambiental llevados a cabo sin legitimación social, sirva quizás para explicar algunos fracasos de las políticas públicas aplicadas en diversos países del mundo.

En sí, el vocablo sustentable proviene del latín *sus tener*, significa mantener soportar o conservar una cosa. Si bien la connotación del verbo “sostener” es más bien pasiva, la utilización del adjetivo “sustentable” trae aparejada la noción de una conducta proactiva y prescriptiva.

El Informe Brundtland define al desarrollo sustentable como “El desarrollo que satisface las necesidades las presentes, sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias.” Esta definición, encierra dos conceptos esenciales que refuerzan la tesitura de la interrelación con elementos sociales, culturales y económicos.

---

<sup>27</sup> Ídem

En primer término, surge el concepto de “necesidad”, destacándose con particular énfasis a las prioridades esenciales de aquellos sectores menos privilegiados del mundo.

En segundo término, el concepto de sustentabilidad se traduce en la idea de límites impuestos, tanto por la evolución tecnológica, como por factores sociales, a la capacidad del medio ambiente para satisfacer necesidades presente o futuras.

Las metas del desarrollo económico y social, deben ser definidas en términos de sustentabilidad en todos los países, sean desarrollados o no, sean economías de mercado o economías con planificación central.

El concepto de “desarrollo” implica una transformación progresiva de la economía y la sociedad. El Informe Brundtland, señala que una vía de desarrollo de tipo “sustentable” en términos físicos podría llevarse a cabo en un marco político y social rígido. Sin embargo, la sustentabilidad física difícilmente puede lograrse, sino se atienden las consideraciones de tipo social o políticas, como el acceso a los recursos naturales y la distribución de los costos y los beneficios entre la comunidad. Aun el sentido estricto de la sustentabilidad física, implica pensar en términos que contemplen la equidad entre generaciones, también la equidad entre miembros de una misma generación.

Las consideraciones analizadas, provienen casi todas del Informe Brundtland, que hemos tomado de punto de partida para desarrollar el concepto de sustentabilidad. La definición goza de un amplio consenso y difusión generalizada, marcando una verdadera divisoria de aguas en la discusión ambiental de las últimas décadas. De hecho el informe constituyó una importante base de discusión para la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, en 1992.

Consideramos importante profundizar el análisis de los contenidos de la definición de sustentabilidad, la que en virtud de su amplia y masiva difusión, corre el riesgo de ser vaciada de sus significados más esenciales.

Las frases y definiciones que se dan por conocidas y aceptadas en forma universal a modo de postulados, suelen terminar en la práctica desvirtuando su significado original estricto. Como ha dicho Redclift, el término está plagado de contradicciones. Sin embargo, al ser un concepto general y abstracto las personas difícilmente cuestionan o desaprueban, la sustentabilidad.

De la definición de sustentabilidad, surgen dos aspectos que vale la pena destacar. En primer lugar, se refiere a aquello que es física o materialmente viable, posible de sostener en el tiempo, mereciendo ser considerado como sustentable, al menos en una interpretación estrecha del concepto. Existe otro aspecto que integra el concepto amplio de sustentabilidad, cuando hemos incorporado dimensiones sociales, políticas y económicas, las cuales se interrelacionan con lo material o físico. Este aspecto involucra un contenido de tipo axiológico, asociado a una concepción ética de la relación entre el hombre y la naturaleza. Este aspecto permite incorporar al análisis de la sustentabilidad, la dimensión temporal de la equidad entre generaciones y entre miembros diversos de una generación coetánea. También nos permite abordar las cuestiones sociales con sus implicancias ambientales en forma integrada y transversal.

Primeramente veremos, la sustentabilidad desde la óptica física o material, ya que es esta la acepción más conocida del vocablo. El primer aspecto es que se origina a partir de un entendimiento material o físico: aquello que es factible de mantenerse en el tiempo. Esta concepción de la sustentabilidad, sugiere un fuerte vínculo con la visión economicista que le servirá como fuente inspirador<sup>28</sup>. Este sesgo ideológico en el origen del concepto, subyace en un importante segmento del pensamiento contemporáneo referido al desarrollo sustentable.

La interpretación de la sustentabilidad, en el sentido estricto de la factibilidad material permite destacar las siguientes características:

---

<sup>28</sup> Pearce, David, Markandya, Anil y Barber Edward "Blueprint for a Green Economy" Londres, 1998

- 1- Es asimilable a una situación de bienestar humano, que se mantiene a lo largo del tiempo.
- 2- Como condición general, exige considerar los mecanismos de compensación por los deterioros ambientales generados en el presente, con el fin de mantener las expectativas de bienestar humano de las generaciones futuras.
- 3- La compensación entre generaciones, se efectiviza manteniendo el “capital constante” es decir dejar a las generaciones futuras un acervo de bienes equivalentes a los actuales, permitiendo así mantener un nivel de bienestar equivalente al actual.
- 4- El “capital constante”, está compuesto por bienes o recursos naturales, y bienes o recursos antropocéntricos.
- 5- La ecuación total del capital constante (recursos naturales + recursos antropocéntricos) permite alterar la relación entre ambas categorías: por la pérdida de recursos naturales, en la medida que exista posibilidad de sustitución de éstos por recursos antropocéntricos.
- 6- La exigencia de mantener el capital, requiere un proceso de valoración (en términos económicos amplios), similar para ambas categorías de bienes o recursos, sean éstos antropocéntricos o naturales. Este ejercicio, es esencial para determinar cuál es la medida de los servicios que brinda el medio ambiente cuando estos recursos se utilizan o se consumen. La valoración es un elemento clave para poder “intercambiar” ambos componentes del capital constante, distinguiendo de algún modo la diferencia entre capital o recursos naturales críticos de otros recursos naturales, más factibles de ser intercambiados por recursos de origen antropocéntrico<sup>29</sup>. El proceso de valoración, mediante el empleo de un común denominador, es una

---

<sup>29</sup> Pearce David, “Blueprint for a Green Economy 2” Earthscan, Londres, 1991. Pág 2

pieza clave en esta visión de la sustentabilidad, dado que permite evaluar si en una situación determinada, el acervo total se mantiene constante o disminuye a causa de la pérdida de recursos naturales.

7- Como consecuencia del rasgo señalado, surge la necesidad de determinar e identificar los recursos naturales, o el capital natural crítico que no puede sacrificarse o intercambiarse por recursos antropicos. En este esquema de razonamiento existirá un fuerte sesgo a favor de la conservación de los recursos naturales, al momento de adoptar decisiones colectivas respecto de la sustentabilidad. Esta es la lógica que subyace al “Principio Precautorio” como elemento determinante, para el manejo de circunstancias signadas por la incertidumbre, ya sea de naturaleza científica o socioeconómica.

8- Finalmente surge la necesidad de modificar la forma clásica de medir el crecimiento o desarrollo económico. En las metodologías tradicionales de medición de producto bruto interno, se ignora en líneas generales a los bienes ambientales, o se le otorga un valor próximo a cero.

Las características de la sustentabilidad que hemos señalado, parte de una visión económica de la problemática ambiental y tienen sus raíces en el pensamiento moderno, con la generación de una conciencia respecto del crecimiento de la civilización humana y las limitaciones materiales que este crecimiento impone al ecosistema.

En esta línea conceptual la sustentabilidad respecto del impacto del desarrollo humano y las limitaciones impuestas en virtud de las restricciones ambientales. Esta diferencia en la ponderación de impacto humano sobre los procesos naturales.

Ya entre algunos precursores del iluminismo europeo, se abordaba la cuestión de la “capacidad carga” del sistema natural, desde la incipiente teoría económica. Pensadores como Condorcet o Malthus, dan por sentado

que la naturaleza constituía una condición física estable e inmutable en la cual se generaba el crecimiento humano.

Thomas Malthus desarrolló su controvertido esquema, que aún se debate, en el que planteó el problema de los límites físicos o ambientales al crecimiento poblacional<sup>30</sup>. Sostuvo la imposibilidad de sustentar una creciente población humana sobre la base de recursos agropecuarios limitados. Abogó por la adopción de medidas activas para restringir el crecimiento de la población. Sin embargo, nunca exploró la contracara o el reverso del problema poblacional humano, que con tanta claridad esbozó las implicancias de los cambios y modificaciones ambientales, generados por el propio proceso de desarrollo humano.

Malthus dio por sentado que el proceso dinámico de desarrollo humano, transcurría en un entorno físico estable y estático. Sin duda esta visión constituye una concepción precursora de la sustentabilidad, introduciendo al ámbito de las ciencias sociales la noción primitiva de “capacidad de carga” del ecosistema, en términos de los recursos naturales requeridos para sostener una población determinada.

De hecho, los elementos que hemos destacado como característicos de la sustentabilidad en el sentido físico o material de la definición, llevan implícitos el reconocimiento de la capacidad de carga como concepto de “límite” factico.

El concepto del límite físico, tanto para los procesos ecológicos como en el proceso de crecimiento humano (poblacional o humano), se encuentra en forma implícita o explícita, en la mayoría de las definiciones de la sustentabilidad esbozadas. Uno de los trabajos más influyentes en el campo del pensamiento filosófico ambiental, fue el llamado “Informe Meadow”. Este trabajo abogó activamente por la limitación del proceso de crecimiento económico, sobre la base de la incompatibilidad de los objetivos de crecimiento económico en el largo plazo con la preservación del ambiente

---

<sup>30</sup> Malthus Thomas, “Un ensayo sobre los principios de la población”

global. Con argumentos extraídos del pensamiento de Malthus, la tesis de su trabajo se basa en el paradigma de una economía en estado de perfecto equilibrio, con un crecimiento económico cero.

La noción de los límites al crecimiento, ya sea de la población o del desarrollo económico, presupone la existencia de una finitud en los recursos disponibles para sustentar dichos procesos.

El concepto de finitud, exige ponderar diversas facetas que se interrelacionan entre sí. En primer lugar y quizás la acepción más común sea la de la finitud en materia de recursos naturales, en particular de los recursos naturales no renovables. De mantenerse el proceso de crecimiento humano en forma perpetua, y no producirse cambios en los patrones de utilización de recursos naturales en virtud de su sustitución por otros de origen antrópico, resulta evidente que el acervo de recursos no renovables. El manejo más eficiente de estos recursos, podrá alejar el tiempo en el que se produzca el agotamiento, pero no podrá postergar indefinidamente la llegada inexorable de dicho momento.

En segundo lugar, el concepto de finitud comprende la capacidad de los diferentes ecosistemas del planeta para absorber o asimilar las consecuencias derivadas del crecimiento de la actividad humana.

A los conceptos dos conceptos de finitud que hemos señalado se suma un tercero, vinculado a la capacidad del planeta para albergar a la humanidad. En cierta manera, este aspecto de la finitud viene a sintetizar a los anteriores, en cuanto a la capacidad de carga del ecosistema global, frente a las presiones originadas por la dominación de la especie humana.

En síntesis, la capacidad del planeta de sostener o albergar a una determinada especie, tendrá seguramente un límite material, más allá de las valoraciones axiológicas que merecen hacerse respecto del desarrollo y de la distribución equitativa de sus beneficios entre la población humana presente o futura.

En términos evolutivos, el avance humano sobre el ambiente global, comienza con la aparición de la agricultura y las primeras culturas urbanas, cobra mayor gravitación con las grandes civilizaciones de occidente al comenzar la era cristiana. Pero la expansión realmente importante de la especie humana ocurre a partir de la revolución industrial y la antropización completa de todos los continentes en los últimos dos siglos.

La mentalidad del “pionero” o del “hombre de frontera”, lidiando para someter la naturaleza a la voluntad del hombre, no es tan lejana a nuestras percepciones culturales actuales. Es por esto, que la noción de finitud y límites en cuanto a la disponibilidad de espacios territoriales aptos para la ocupación antrópica es relativamente novedosa y no se halla incorporada al plexo axiológico de la cultura contemporánea. Como ha señalado Sandra Postel respecto del agua, vivimos bajo la ilusión de la abundancia<sup>31</sup>. La existencia de vastos confines deshabitados aptos para la expansión humana, persiste como mito en el imaginario colectivo, aun cuando el mismo carece de todo sustento real. En el caso de Argentina, esta concepción de una naturaleza abundante, fértil y sin límites, tiene un profundo arraigo cultural, que ha forjado muchas de las percepciones y actividades de nuestra sociedad hacia sus recursos naturales y el ambiente, y por consiguiente las políticas públicas referidas a su protección<sup>32</sup>.

Respecto a la finitud o límites físicos, analizaremos este término en relación con tres conceptos intrínsecamente relacionados con la sustentabilidad. Uno de ellos, es la irreversibilidad potencial de las acciones y procesos antrópicos. Otro es el de la escala temporal en la cual se enmarcan las acciones y transformaciones humanas. Y la última es la escala o dimensión física de las acciones y procesos antrópicos.

El concepto de irreversibilidad, ocupa un papel esencial en la determinación de acciones que pueden ser de alguna manera caracterizadas como “sustentables”. Las acciones o procesos de naturaleza irreversible encierran

---

<sup>31</sup> Postel, Sandra “Last Oases: Facing Water Scarcity” Norton, Nueva York, 1997.

<sup>32</sup> Alberdi, J. B “Bases y Puntos de Partida para la organización Políticas de la República Argentina”, Claridad, Buenos Aires

en sí, el riesgo de negar a las generaciones futuras las posibilidades de hacer uso o goce del recurso en cuestión. El ejemplo más evidente de una acción irreversible, es la extinción de una especie animal o vegetal por causas antrópicas.

Una visión antropocéntrica, colocará el énfasis ideológico en la capacidad de los avances tecnológicos para resolver los dilemas y problemas ambientales. En este caso, la posibilidad de sustituir recursos o capitales naturales por recursos o capital antrópico es casi ilimitada.

Una postura ideológica menos antropocéntrica, procurará adoptar una agenda amplia en materia de acciones con consecuencias irreversibles, y por ende, serán muchas más las situaciones “no negociables”. En este caso, la posibilidad de sustitución de una categoría de recursos por otros, tiene serías limitaciones de orden ambiental.

Existe una relación directa entre el concepto de irreversibilidad y el concepto de recursos naturales críticos. Constituyen recursos críticos aquellos que tienen mayor incidencia en el mantenimiento de los procesos vitales de la biósfera.

La escala o dimensión temporal es realmente uno de los grandes interrogantes y desafíos conceptuales para la ciencia económica y aun para la filosofía ambiental, a la hora de postular tesis sobre la sustentabilidad. Si bien el concepto de las relaciones entre actores sociales o generaciones humanas ubicadas en diferentes dimensiones temporales es propio de las ciencias económicas, la escala y los horizontes temporales que requiere la comprensión de los procesos de la naturaleza, exige utilizar una escala temporal con una orden de magnitud mucho mayor a la utilizada habitualmente en los análisis económicos.

La escala física también guarda relación con el concepto de capital crítico y de irreversibilidad a que hemos hechos referencia anteriormente.

Un caso ilustrativo de la dimensión o escala física de los impactos humanos, es el caso de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes móviles. Cuando, a principios del siglo veinte el automóvil era apenas una curiosidad y no la revolución del transporte y la contaminación que generaba era insignificante. Mientras que en la actualidad, las grandes áreas metropolitanas del planeta enfrentan serios problemas de calidad de aire, además de congestión urbana y la presión sobre la infraestructura de servicios, por causa de la propia escala del parque automotor y su tendencia al incremento exponencial.

## *6.2 Los valores y relación con la sustentabilidad*

Respecto a la dualidad de las connotaciones de la sustentabilidad, una de las interpretaciones se enfoca hacia los aspectos materiales o físicos de la sustentabilidad, la que vimos anteriormente. La otra visión se relaciona con el sentido profundamente ético que lleva implícito el concepto de sustentabilidad.

Las referencias a la incertidumbre científica y sus consecuencias necesarias, el principio Precautorio, o la escala temporal y las implicancias que la misma determina respecto de los interés o derechos de las generaciones futuras, obligan al análisis de la sustentabilidad desde el plano axiológico.

La visión de la sustentabilidad es asimilable al empleo del término “deseable” como una ponderación de una conducta debida. En otras palabras, una conducta podrá considerarse como sustentable si la misma es susceptible de satisfacer una gama de criterios morales dados, según la postura de quien ensaye dicha conducta<sup>33</sup>.

Este sentido ético viene a enriquecer y completar la definición material estrecha de aquellos que es físicamente factible de ser sostenido. Con este sentido valorativo, una política de desarrollo digna de denominarse

---

<sup>33</sup> Dower, Nigel, “Sustainability and the Right to Development” University of Aberdeen, Reino Unido, 1992.

sustentable, debería, además de velar por los intereses de las generaciones futuras contemplar al menos algunos de los siguientes parámetros:

- \*Ser justa en términos de las estructuras sociales de la sociedad actual.
- \*No ser perjudicial para el medio ambiente.
- \*No ser perjudicial para los habitantes de otras comunidades o países.
- \*Resultar equitativo en cuanto a las legítimas aspiraciones de otras comunidades o países.

Por esto podremos decir que no solamente es “sustentable” aquello materialmente puede sostenerse, sino también aquello que merece o es digno en sentido moral, de ser sostenido.

Existen procesos sociales o naturales que encuadran perfectamente dentro de la definición material de la sustentabilidad, en sentido de ser pasibles de mantenerse en el tiempo o de sostenerse.

En la campo de la ética ambiental la necesidad de contar con nuevas definiciones de la justicia y de la equidad, particularmente en lo referido a las relaciones intertemporales, se vuelve urgente ante los interrogantes que plantea el Paradigma de la Sustentabilidad.

Ninguno de los esquemas conceptuales, tanto en las visiones utilitarias, como en las concepciones libertarias, brindan respuestas suficientes a la cuestión de las obligaciones o deberes hacia las generaciones futuras. Las teorías iusfilosófica clásica, en general son poco receptivas a la proposición lógica de considerar a las generaciones futuras, en base a las siguientes objeciones:

- \*No se conoce a qué momento futuro se debe referir una obligación moral determinada.
- \*Ignorancia respecto de las necesidades o intereses de las generaciones futuras, dado los avances científicos y las cambiantes relaciones sociales.

\*La contingencia incierta o virtualidad de las generaciones futuras. La existencia misma de las personas aún inexistentes, depende inclusive de las acciones de las generaciones actuales.

## **7. La historia de un concepto difícil**

Desarrollo Sostenible o sustentable<sup>34</sup> es uno de esos conceptos llenos de historia, pero con significado sumamente amplio debido a la cantidad y diversidad de usuarios del término. Su origen se puede situar en la definición desarrollada en un documento oficial internacional, conocido como Informe Brundtland. A partir de esto, en vez de transformarse en un concepto claro, la idea realizó una evolución contraria y se volvió en un término cuasi retórico, una necesidad en los discursos públicos, todos parecen obligados a utilizarlos en casi cualquier circunstancia. Haciendo un rápido paseo por toda la bibliografía existente y tomando lo que dicen los medios de comunicación vemos que se refieren a desarrollo sostenible los ecólogos, economistas, politólogos, geógrafos, agrónomos, abogados, activistas ambientales, líderes campesinos y representantes de tribus indígenas. Debido al uso del término que Margaret Thatcher en uno de sus discursos en el año 1998, O'Brien dice "... estaba claro que el concepto llegado al lenguaje cotidiano de los políticos y en consecuencia se enfrentaba con el peligro de perder cualquier sentido real".<sup>35</sup> Como no se partió de un concepto claro sino de una expresión de voluntad política, esto llevó a una situación de la que difícilmente haya retorno, el uso anárquico e indiscriminado del término.

Desarrollo sostenible relaciona dos términos que aclararemos. El primero es el de desarrollo, un concepto que se comenzó a aplicar después de la segunda Guerra Mundial y que define el proceso por el cual los diferentes

---

<sup>34</sup> SOSTENIBLE se refiere a "mantener". Algo es SOSTENIBLE si se mantiene (de la manera que sea) a lo largo del tiempo... en el caso del desarrollo es sostenible cuando pueda satisfacer las necesidades AHORA y en el FUTURO.

SUSTENTABLE, viene de "sustento" de "alimento" de "recurso" de "dar algo que sirve para cubrir una necesidad". El desarrollo es SUSTENTABLE cuando puede satisfacer las necesidades de las personas a partir del uso de los recursos naturales. es decir, que todos puedan tener sustento, que todos puedan tener agua, suelo fértil, aire limpio, etc.

Una sociedad logrará ser SUSTENTABLE (aquí se "juntan" las dos definiciones) cuando no impida el desarrollo de las personas, cuando todos puedan tener acceso a los recursos básicos, cuando esa condición se mantenga ahora y en el futuro.

<sup>35</sup> GOODMAN, D, Redclift, M O'Brien, P " Debt and Sustainable Development in Latin America", Manchester University Press, 1991, pag 24

países van adquiriendo cada vez mejores condiciones económicas. En su origen, la idea de desarrollo estaba asociada a la de progreso, se pensaba como un proceso unidireccional, un camino que inevitablemente seguirían todos los países, incluso se clasificaron en diferentes estadios de ese desarrollo, algunos pocos desarrollados y otros en etapa de despegue. La simpleza y escasa aplicabilidad de esta idea fue luego reemplazada por acepciones más complejas y que daban lugar a diferentes senderos por los cuales los países podían alcanzar el tanpreciado estado de desarrollo. Entre otras cosas, se comenzó a realizar una separación clara entre la idea de crecimiento económico, esto es al aumento del tamaño del sistema productivo y de las transacciones económicas en general, y la de desarrollo, siendo este último el proceso por el cual los beneficios del crecimiento económico distribuidos en la población. Incluso para algunos pensadores, como el crecimiento económico tenía en el futuro límites dados por la propia dimensión del planeta y su relación con el crecimiento de la población, se podía pensar en un crecimiento cero pero con desarrollo creciente.

Es muy importante la distinción que se presentó en el párrafo anterior, ya que debemos tener en cuenta que en el mundo existe un proceso de evidente crecimiento económico, pero los beneficios de este crecimiento están lejos de significar un progreso para todos. Por ejemplo, para principios de los 90 el 20% más rico de la población recibía el 83% del ingreso económico global, mientras que el 20% más pobre se apropiaba de solo el 1% del mismo. La relación de ingreso entre ambos extremos de la población era de 30 a 1 en 1960 y de 60 a 1 en los 1990.

La idea de *sostenibilidad* es originariamente propia de la ecología, refiriéndose a la posibilidad de un ecosistema de mantenerse en el tiempo con mínimas modificaciones. La idea de sostenibilidad está fuertemente relacionada a la de "resiliencia", que es la capacidad de un ecosistema de volver a su equilibrio anterior luego de recibir un impacto exterior. En realidad ambos términos son objeto de una fuerte polémica entre los ecólogos en relación a un teórico estado de equilibrio para los ecosistemas. En la ecología clásica, este equilibrio se obtenía cuando el ecosistema llegaba a un estado de clímax, a partir de cual no era necesaria una

evolución futura. Pero las corrientes más modernas sostienen que en la naturaleza no existe tal cosa como la estabilidad dado que los ecosistemas se encuentran en constante cambio y lo percibimos como estabilidad es solamente un estadio pasajero de precario equilibrio.

En 1980, el informe preparado conjuntamente por la UICN, la WWF y el PNUMA, llamado Estrategia Mundial para la Conservación, entre los temas que se centraba retomó el concepto de sostenibilidad pero por primera vez le agregó el término de “desarrollo”. Después de forma mágica la palabra sostenible, al unirse a la desarrollo se cambio por la de sustentable, término poco utilizado en español, antes que se uniera a la palabra desarrollo para formar un nuevo concepto. Pero por uso abusivo, y su evidente ambigüedad sumada a la misteriosa atracción que tiene los anglicismo, término se sustituyendo en la práctica al anterior término.

En un Diccionario de Ecología podemos encontrar “Desarrollo sostenible: crecimiento y actividades económicas que no agotan o degradan los recursos ambientales de los cuales depende el actual y futuro crecimiento económico”<sup>36</sup>. Avanzando un poco en el concepto, Rabinovich dice: “El desarrollo sostenible constituye una forma de utilizar y transformar la naturaleza que minimiza la degradación o destruye de la base ecológica sobre la que descansan su productividad y habitabilidad.”<sup>37</sup>

Pero a partir de la amplia difusión de la definición formal de desarrollo sostenible: “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de las generación presente sin comprometer la capacidad de las generación futura para satisfacer sus propias necesidades”<sup>38</sup>. Se produjo un cambio en la perspectiva del concepto, que definitivamente abandonaba los límites de la ecología y se ampliaba hacia las ciencias sociales: el desarrollo no sería ahora visto desde el ambiente, sino desde la sociedad. Esto significa que no es que la sociedad realiza el desarrollo sostenible del ambiente, sino que el desarrollo sostenible de la sociedad incluye, entre

---

<sup>36</sup> HOLT and Co, Henry The Dictionary of Environmental Science, New York, 1993, pág. 535

<sup>37</sup> RABINOVICH, J Conocimiento y sustentabilidad ambiental del desarrollo en América latina y el Caribe, Dolmen ediciones, Santiago de Chile, 1994, pág. 134.

<sup>38</sup> CMMAD, Nuestro Futuro Común, Alianza editorial, Madrid, 1988, pág. 67.

otras cosas, una dimensión ambiental. Según el Informe Bruntland, no se trata sólo de una relación de la sociedad con el ambiente y los recursos naturales, sino también de las relaciones internas de la sociedad, no existe en teoría la posibilidad de un desarrollo sostenible que incluya una gran diferencia de ingresos en una sociedad.

La idea de sostenibilidad, que es esencialmente neutra en su origen (no califica *para qué* se sostiene el sistema), sin embargo el unirse a la idea de desarrollo adquirió un tono valorativo. Según Redclift “Desarrollo se entiende como un sinónimo de progreso y se hace más digerible porque se lo correlaciona con los límites naturales expresados en el concepto de sostenibilidad. Así desarrollo sostenible deviene en una metodología al mismo tiempo que un objetivo normativo, un modelo para la planificación y una estrategia que incluye el manejo voluntario del ambiente”.<sup>39</sup>

La idea de la necesidad de un desarrollo sostenible ha tenido tanto éxito que se ha vuelto una obsesión y estamos dando por sentado que es una necesidad ineludible. Pero hemos analizado que pasaría si no aplicamos un desarrollo sostenible. Esta claro que para todos el DS es una meta deseable para la sociedad, meta a la cual es difícil oponerse.

En muchos casos se sigue hablando indistintamente de crecimiento sostenible y desarrollo sostenible, realizando una confusión entre la ampliación del sistema económico y su mejor uso social. El crecimiento económico es oxímoron (es decir un término contradictorio en si mismo), dado que es evidente que vivimos en un mundo limitado, poblado por una humanidad que crece continuamente tanto en numero como en nivel de consumo y por ende un crecimiento económico puro, en algún momento cercano o lejano deja de ser sostenible. Desde el punto de vista físico, no se puede crecer eternamente ni se puede consumir eternamente los recursos naturales. Y desde el punto de vista social, tampoco es bueno el crecimiento si sus frutos están dirigidos a unos pocos.

---

<sup>39</sup> Redclift, M Sustainable Development, Exploring the Contradiction, Routledge, Londres, 1991, Pág. 21.

No se podría decir lo mismo del desarrollo: Ya que podría existir desarrollo sin crecimiento si se obtuviera un mejor y equitativo nivel de vida para toda la población. Aun que viendo como marcha la economía mundial y como se agranda la brecha entre ricos y pobres, parece demasiado lejana.

Otro término muy utilizado es el manejo sostenible, que generalmente alude al uso de los recursos naturales renovables. Aquí nos encontramos con una confusión entre la teoría y la práctica o entre técnica y concepto: el manejo (o sea la suma de las técnicas dirigidas a obtener un fin específico) de una cierta situación puede llegar a ser sostenible en relación a ese objeto con independencia de cual sea el objetivo final. Por ejemplo, una empresa maderera puede hacer un manejo sostenible de un bosque, cuyo objetivo final sea hacer más ricos a los dueños de la empresa, aun cuando los obreros cobren salarios miserables. Esto es manejo sostenible que no tiene nada que ver con el desarrollo sostenible, sólo comparte el uso de un término que indica la perpetuidad de una actividad. No todo manejo sostenible es *per se* parte de un desarrollo sostenible.<sup>40</sup>

Si bien existen fracciones territoriales en lo político y administrativo, la pregunta sería cual de ellas puede ejercer efectivamente un desarrollo sostenible, en otras palabras ¿cual es el nivel de decisión mínimo necesario para llevar a cabo una política de desarrollo sostenible? Es evidente que existen una serie de factores que no se rigen por las fronteras políticas de un estado. Y esos factores inciden directamente en la posibilidad de un desarrollo sostenible. Además en un mundo crecientemente globalizado, el poder de las compañías transnacionales es extremadamente grande y la capacidad de los estados nacionales para controlarlas es cada vez menor.

Debemos recordar que usualmente se habla de desarrollo sostenible agrícola, ganadero, forestal o urbano, como si cada uno de estos sectores se pudiese manejar individualmente. ¿Significa esto, que por ejemplo, un país puede aplicar una política de desarrollo sostenible en el agro y no a las ciudades? ¿O es que en realidad cuando se habla de “desarrollo agropecuario sostenible” se está hablando de “manejo de los recursos

---

<sup>40</sup> REBORATTI, CARLOS Ambiente y Sociedad, Ed Ariel, Buenos Aires, 2002

agropecuarios para el desarrollo sostenible”? Tal vez habría que partir de la base de que el desarrollo sostenible tiene necesariamente que ser un concepto abarcador de todas las facetas del desarrollo, en el mejor de los casos generando en la práctica sistemas de manejo específico en cada sector, pero no para que ese sector sea “sostenible” sino para que contribuya a que *todo* lo sea.

Las actuales líneas de pensamiento económico presionando fuertemente para que los países adopten la teoría neoliberal del libre juego de los mercados como sistema de regulación económica. Donde se conjuga el crecimiento de las empresas multinacionales y el decaimiento de los sistemas de planificación y control del Estado.

El concepto de desarrollo sostenible indica que el deplorable estado socioambiental del mundo se debe justamente a la actividad espontánea de individuos o grupos económicos que no son controlados por la sociedad.

Una condición de la sostenibilidad es que cada fragmento de la superficie terrestre debe ser utilizado de acuerdo a su capacidad de generar y regenerar recursos. Por esto una sociedad puede tomar la decisión de utilizar los recursos locales no renovables, lo que evidentemente limita su sostenibilidad. Pero acá entra en juego otras dimensiones de la idea de sostenibilidad. La no renovabilidad de un recurso local se refiere a la situación de ese recurso en ese lugar. Pero si ese recurso se repite en otros lugares y en cantidades suficientes, puede ser que la sociedad decida utilizarlo y agotarlo, teniendo un mirando el stock global o nacional.

Deberían ser cuidadosos en mantener una baja tasa de utilización de aquellos recursos que no se renuevan para no entregar a las generaciones futuras un mundo sin recursos. El tema central pasa por saber en quién se encuentra la decisión: en el mercado como quieren el neoliberalismo o son los individuos agrupados localmente, o es el Estado el que tiene que tener un rol activo en este tema, y por último como se define esta tasa de utilización.

### *7.1 Los indicadores de la sostenibilidad*

Una forma de acercarnos a la posibilidad de un desarrollo sostenible es mediante el monitoreo de la situación de la relación sociedad/naturaleza. Muchos investigadores se han referido a la problemática de la falta de indicadores para llegar al desarrollo sostenible. El problema es que han dirigido los esfuerzos a medición de algunos factores ambientales y de crecimiento económico, y con mejor ímpetu al tema del desarrollo, y mucho menor al desarrollo sustentable.

Debemos tener en cuenta que si queremos medir un proceso que se definimos como desarrollo, esta medición no puede ser puntual sino que debe repetirse en el tiempo, para justamente poder dar una idea de desarrollo. Pero allí nos encontramos que el desarrollo sostenible implica por lo menos dos tipo de mediciones, las sociales y las ambientales. Las primeras tiene una tradición más larga de periodicidad, son frecuentes las mediciones de ingreso, desempleo o calidad de vida. Desde este punto de vista, la dimensión social del desarrollo sostenible podría ser razonablemente controlada estadísticamente.

Diferente es el caso de de los factores ambientales. Hay algunos rasgos del ambiente que son medidos con cierta frecuencia, algunos de ellos son meteorológicos o el flujo de los ríos, pero esas mediciones raras veces incluyen en una dimensión de la relación con la sociedad (por ejemplo, grado de contaminación del aire o del agua). Esta relación se podría medir haciendo análisis periódicos de factores que hasta el momento se han medido en forma muy aislada, tales como superficie cubierta de bosques o el estado de la vegetación.

## **8. El Ranking Ambiental del Mundo**

*¿Crees que la riqueza constituye una variable determinante para garantizar una buena calidad del medio ambiente?*

En el Foro Económico Mundial que se celebró en el centro de Congreso de Davos (Suiza), se difundieron los resultados del Índice de Actuación Ambiental 2008 elaborado por las Universidades de Yale y Columbia (EE UU). En esta particular clasificación, no exenta de controversia, el primer país es Suiza, y países como España aparece recién en la posición 30º, detrás de Chile, Rusia o Albania.

Este índice (denominado en inglés Environmental Performance Index (EPI)) establece un ranking entre 149 países del mundo, a partir de 25 indicadores divididos en seis categorías ambientales: salud ambiental, contaminación atmosférica, recursos hídricos, biodiversidad y hábitat, recursos productivos naturales y cambio climático.

El Informe identifica objetivos comunes a nivel mundial en estas materias y las medidas que cada país ha tomado para llegar a ellos. Y con ello determina una puntuación final para cada país. Según el equipo de las universidades estadounidenses, el objetivo es que este índice sea una "medida cuantitativa del control de la contaminación y de los resultados de la gestión ambiental".<sup>41</sup>

Como estamos acostumbrados a ver de años anteriores, los países centroeuropeos y nórdicos encabezan la lista. Suiza es el primero, seguido de Suecia, Noruega y Finlandia. Según las universidades de Yale y Columbia, estos países pueden jactarse de haber invertido acertadamente en el control de la contaminación y en políticas públicas para mitigar los daños que la actividad económica ocasiona.

Argentina aparece en el puesto 38º, debajo de países como Colombia, Chile, Brasil y Uruguay, es decir Argentina se encuentra al final de la

---

<sup>41</sup> Piedad Martín, España esta 30 en ranking medio ambiental del mundo, SOITU.ES, Bogota Colombia, 2008.

Piedad Martín es especialista en desarrollo y medio ambiente y trabaja en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia

mayoría de los países de América del Sur, y solamente a una posición de los Estados Unidos, país señalado internacionalmente por una pobre actuación ambiental, sobre todo, en materia de contaminación del aire y control de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La calificación de Argentina refleja una no muy buena actuación en indicadores tales como el suministro de agua potable, ya que 22% de los habitantes carecen de este servicio y al menos el 44% no tiene cloacas y el manejo forestal. Sin embargo, su calificación disminuye aun más como consecuencia de su gestión de la biodiversidad y hábitat, el estrés sobre los recursos hídricos y la salud ambiental.

| <b>Índice de Actuación Ambiental (EPI)</b> |               |              |           |               |              |            |                        |              |
|--------------------------------------------|---------------|--------------|-----------|---------------|--------------|------------|------------------------|--------------|
| <b>P.</b>                                  | <b>País</b>   | <b>Punt.</b> | <b>P.</b> | <b>País</b>   | <b>Punt.</b> | <b>P.</b>  | <b>País</b>            | <b>Punt.</b> |
| <b>1</b>                                   | Suiza         | 95.5         | <b>51</b> | Corea del Sur | 79.4         | <b>101</b> | Laos                   | 66.3         |
| <b>2</b>                                   | Suecia        | 93.1         | <b>52</b> | Chipre        | 79.2         | <b>102</b> | Indonesia              | 66.2         |
| <b>3</b>                                   | Noruega       | 93.1         | <b>53</b> | Tailandia     | 79.2         | <b>103</b> | Costa de Marfil        | 65.2         |
| <b>4</b>                                   | Finlandia     | 91.4         | <b>54</b> | Jamaica       | 79.1         | <b>104</b> | Myanmar                | 65.1         |
| <b>5</b>                                   | Costa Rica    | 90.5         | <b>55</b> | Países Bajos  | 78.7         | <b>105</b> | China                  | 65.1         |
| <b>6</b>                                   | Austria       | 89.4         | <b>56</b> | Bulgaria      | 78.5         | <b>106</b> | Uzbekistán             | 65.0         |
| <b>7</b>                                   | Nueva Zelanda | 88.9         | <b>57</b> | Bélgica       | 78.4         | <b>107</b> | Kazajistán             | 65.0         |
| <b>8</b>                                   | Letonia       | 88.8         | <b>58</b> | Mauritania    | 78.1         | <b>108</b> | Guyana                 | 64.8         |
| <b>9</b>                                   | Colombia      | 88.3         | <b>59</b> | Túnez         | 78.1         | <b>109</b> | Papúa Nueva Guinea     | 64.8         |
| <b>10</b>                                  | Francia       | 87.8         | <b>60</b> | Perú          | 78.1         | <b>110</b> | Bolivia                | 64.7         |
| <b>11</b>                                  | Islandia      | 87.6         | <b>61</b> | Filipinas     | 77.9         | <b>111</b> | Kuwait                 | 64.5         |
| <b>12</b>                                  | Canadá        | 86.6         | <b>62</b> | Armenia       | 77.8         | <b>112</b> | Emiratos Árabes Unidos | 64.0         |
| <b>13</b>                                  | Alemania      | 86.3         | <b>63</b> | Paraguay      | 77.7         | <b>113</b> | Tanzania               | 63.9         |

|           |                      |      |           |                 |      |            |                     |      |
|-----------|----------------------|------|-----------|-----------------|------|------------|---------------------|------|
| <b>14</b> | Reino Unido          | 86.3 | <b>64</b> | Gabón           | 77.3 | <b>114</b> | Camerún             | 63.8 |
| <b>15</b> | Eslovenia            | 86.3 | <b>65</b> | El Salvador     | 77.2 | <b>115</b> | Senegal             | 62.8 |
| <b>16</b> | Lituania             | 86.2 | <b>66</b> | Argelia         | 77.0 | <b>116</b> | Togo                | 62.3 |
| <b>17</b> | Eslovaquia           | 86.0 | <b>67</b> | Irán            | 76.9 | <b>117</b> | Uganda              | 61.6 |
| <b>18</b> | Portugal             | 85.8 | <b>68</b> | República Checa | 76.8 | <b>118</b> | Suazilandia         | 61.3 |
| <b>19</b> | Estonia              | 85.2 | <b>69</b> | Guatemala       | 76.7 | <b>119</b> | Haití               | 60.7 |
| <b>20</b> | Croacia              | 84.6 | <b>70</b> | Jordania        | 76.5 | <b>120</b> | India               | 60.3 |
| <b>21</b> | Japón                | 84.5 | <b>71</b> | Egipto          | 76.3 | <b>121</b> | Malawi              | 59.9 |
| <b>22</b> | Ecuador              | 84.4 | <b>72</b> | Turquía         | 75.9 | <b>122</b> | Eritrea             | 59.4 |
| <b>23</b> | Hungría              | 84.2 | <b>73</b> | Honduras        | 75.4 | <b>123</b> | Etiopía             | 58.8 |
| <b>24</b> | Italia               | 84.2 | <b>74</b> | Macedonia       | 75.1 | <b>124</b> | Pakistán            | 58.7 |
| <b>25</b> | Dinamarca            | 84.0 | <b>75</b> | Ucrania         | 74.1 | <b>125</b> | Bangladesh          | 58.0 |
| <b>26</b> | Malasia              | 84.0 | <b>76</b> | Vietnam         | 73.9 | <b>126</b> | Nigeria             | 56.2 |
| <b>27</b> | Albania              | 84.0 | <b>77</b> | Nicaragua       | 73.4 | <b>127</b> | Benin               | 56.1 |
| <b>28</b> | Rusia                | 83.9 | <b>78</b> | Arabia Saudí    | 72.8 | <b>128</b> | Rep. Centroafricana | 56.0 |
| <b>29</b> | Chile                | 83.4 | <b>79</b> | Tayikistán      | 72.3 | <b>129</b> | Sudán               | 55.5 |
| <b>30</b> | España               | 83.1 | <b>80</b> | Azerbaiyán      | 72.2 | <b>130</b> | Zambia              | 55.1 |
| <b>31</b> | Luxemburgo           | 83.1 | <b>81</b> | Nepal           | 72.1 | <b>131</b> | Ruanda              | 54.9 |
| <b>32</b> | Panamá               | 83.1 | <b>82</b> | Marruecos       | 72.1 | <b>132</b> | Burundi             | 54.7 |
| <b>33</b> | República Dominicana | 83.0 | <b>83</b> | Rumanía         | 71.9 | <b>133</b> | Madagascar          | 54.6 |
| <b>34</b> | Irlanda              | 82.7 | <b>84</b> | Belice          | 71.7 | <b>134</b> | Mozambique          | 53.9 |
| <b>35</b> | Brasil               | 82.7 | <b>85</b> | Turkmenistán    | 71.3 | <b>135</b> | Iraq                | 53.9 |
| <b>36</b> | Uruguay              | 82.3 | <b>86</b> | Ghana           | 70.8 | <b>136</b> | Camboya             | 53.8 |
| <b>37</b> | Georgia              | 82.2 | <b>87</b> | Moldavia        | 70.7 | <b>137</b> | Islas Salomón       | 52.3 |
| <b>38</b> | Argentina            | 81.8 | <b>88</b> | Namibia         | 70.6 | <b>138</b> | Guinea              | 51.3 |
| <b>39</b> | Estados              | 81.0 | <b>89</b> | Trinidad y      | 70.4 | <b>139</b> | Yibuti              | 50.5 |

|           |                    |      |            |            |      |            |                        |      |
|-----------|--------------------|------|------------|------------|------|------------|------------------------|------|
|           | Unidos             |      |            | Tobago     |      |            |                        |      |
| <b>40</b> | Taiwán             | 80.8 | <b>90</b>  | Líbano     | 70.3 | <b>140</b> | Guinea-Bissau          | 49.7 |
| <b>41</b> | Cuba               | 80.7 | <b>91</b>  | Omán       | 70.3 | <b>141</b> | Yemen                  | 49.7 |
| <b>42</b> | Polonia            | 80.5 | <b>92</b>  | Fiyi       | 69.7 | <b>142</b> | Rep. Democrática Congo | 47.3 |
| <b>43</b> | Bielorrusia        | 80.5 | <b>93</b>  | Congo      | 69.7 | <b>143</b> | Chad                   | 45.9 |
| <b>44</b> | Grecia             | 80.2 | <b>94</b>  | Kyrgyzstán | 69.6 | <b>144</b> | Burkina Faso           | 44.3 |
| <b>45</b> | Venezuela          | 80.0 | <b>95</b>  | Zimbabue   | 69.3 | <b>145</b> | Mali                   | 44.3 |
| <b>46</b> | Australia          | 79.8 | <b>96</b>  | Kenia      | 69.0 | <b>146</b> | Mauritania             | 44.2 |
| <b>47</b> | México             | 79.8 | <b>97</b>  | Sudáfrica  | 69.0 | <b>147</b> | Sierra Leona           | 40.0 |
| <b>48</b> | Bosnia Herzegovina | 79.7 | <b>98</b>  | Botsuana   | 68.7 | <b>148</b> | Angola                 | 39.5 |
| <b>49</b> | Israel             | 79.6 | <b>99</b>  | Siria      | 68.2 | <b>149</b> | Níger                  | 39.1 |
| <b>50</b> | Sri Lanka          | 79.5 | <b>100</b> | Mongolia   | 68.1 |            |                        |      |

Fuente: [http://www.soitu.es/soitu/2008/01/25/medioambiente/1201282230\\_189635.html](http://www.soitu.es/soitu/2008/01/25/medioambiente/1201282230_189635.html)

Un análisis preliminar del ranking parece indicar que los países con una mejor puntuación son también **países ricos** y que, por tanto, es éste un **factor determinante del éxito en la gestión ambiental**. Sin embargo, hay países cuyos resultados están por encima de otros con similar nivel de ingresos, lo que demuestra la importancia de una apuesta decidida a favor de políticas ambientales que cumplan los objetivos internacionales en esta materia.<sup>42</sup>

Es el caso de **Costa Rica y Colombia**, los países latinoamericanos mejor ubicados, en las posiciones 5º y 9º respectivamente. Por su trabajo para controlar los efectos del cambio climático, superan a potencias como Francia, Canadá, Reino Unido u Holanda. Costa Rica ha hecho del medio

<sup>42</sup> Piedad Martín, España esta 30 ele ranking medio ambiental del mundo, SOITU.ES, Bogota Colombia, 2008.

ambiente una de sus prioridades nacionales y aspira a neutralizar todas sus emisiones de gases de efecto invernadero con la captación de sus bosques.

Es de destacar también como la carrera por el desarrollo económico está suponiendo un costo ambiental en países que están priorizando claramente las políticas de crecimiento. Esto se refleja en las posiciones rezagadas de los dos gigantes asiáticos: **China e India**, que ocupan los lugares 105º y 120º, respectivamente.

No obstante, los países con peor calificación del EPI sí son de los que ostentan peores ingresos a nivel mundial. Esto demuestra el desafío tan grande que supone la pobreza para la conservación del medio ambiente, y en la falta de inversiones en salud y en políticas públicas. Es el caso de Bolivia y Haití, con la peor calificación en la región de América Latina y Caribe (puesto 119º y 110º, respectivamente). Pero es, sobre todo, **el continente africano el que se encuentra en el fondo de la lista** con su máximo exponente en países como Mauritania, Sierra Leona, Angola y Níger.

Los países con peor calificación sí son de los que ostentan peores ingresos a nivel mundial. Esto demuestra que la pobreza supone un gran desafío para la conservación de medio ambiente, la planificación de políticas públicas encaminadas al desarrollo sustentable.

Según declararon los miembros del Foro Económico Mundial “La falta de información fiable no ha permitido el análisis de muchos países que han tenido que ser obviados en el estudio.” Además, el EPI no deja de ser una medida agregada de variables que no tienen que ver unas con otras y sus resultados pueden ser criticables como medida global de la actuación ambiental. No tomar en cuenta el valor de los recursos naturales de cada país, es decir, cuál es la línea de base en materia de conservación del medio ambiente, hace que esta clasificación no refleje en realidad el grado de degradación ambiental y el ritmo con que se están perdiendo estos activos.

De ahí también que los países industrializados estén en general en la primera parte de la lista.<sup>43</sup>

De todos modos, como señala Daniel C. Esty, Director del Centro de Legislación y Política Ambiental de la Universidad de Yale, "la capacidad de realizar análisis comparativos de la actuación suministra un importante incentivo a los países más retrasados, así como valiosas guías sobre donde buscar las mejores prácticas".

---

<sup>43</sup> [http://www.soitu.es/soitu/2008/01/25/medioambiente/1201282230\\_189635.html](http://www.soitu.es/soitu/2008/01/25/medioambiente/1201282230_189635.html)

## Capítulo II Análisis del Informe Brundtland

### **1. El concepto de "desarrollo sostenible" según el Informe Brundtland**

Se trata de un concepto creado en el Informe Brundtland fue un trabajo de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo que lo perfiló definitivamente y lo difundió a escala mundial. Queda definido del siguiente modo:

"El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales:

- \* El concepto de *necesidades*, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante;

- \* La idea de *limitaciones* impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre y la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras"<sup>44</sup>

Es un concepto rico pero problemático, ya que de él surgen los siguientes interrogantes:

- \* ¿Cuáles son las necesidades? ¿Cómo distinguir entre las necesidades básicas -"las necesidades esenciales de los pobres"-, necesidades no básicas y deseos socialmente legítimos?

---

<sup>44</sup> "Nuestro futuro común", Pág. 67

\* ¿Qué necesidades y deseos legítimos han de satisfacerse, y que criterio se usara para discriminarlo?

\* ¿Qué hacer cuando distintos objetivos ecológicos colisionan entre sí, o lo hacen con objetivos sociales, o de otro tipo? ¿Qué criterios emplearíamos? ¿Se puede seguir identificando "desarrollo" con "crecimiento" en un contexto de sustentabilidad ecológica?

\* ¿Cuántas generaciones futuras hemos de considerar, y de qué tamaño, cuando nos comprometemos con la perspectiva de solidaridad diacrónica que implica el concepto de desarrollo sostenible?

Como se ha observado, "por encima del nivel de subsistencia, las necesidades a satisfacer son establecidas por la evolución cultural y por el conflicto político. Así pues, el estudio de los procesos a través de los cuales son construidas socialmente las necesidades es al menos tan necesario como el de aquellos a través de las cuales son satisfechas, con bienes y servicios producidos por la economía o con funciones medioambientales útiles no producidas y en general no producibles"<sup>45</sup>.

Recordemos que el concepto de DS incluye de manera necesaria una componente ético- político, y que suscita de manera inevitable problemas de esta misma índole<sup>46</sup>. A continuación vamos a intentar explicitar algo más el concepto de desarrollo sostenible. Haremos unas reflexiones sobre algunas notas que aparecen en el Informe Brundtland:

*(A) El principal objetivo del desarrollo es la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas*<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Garcia Ernest, "Sostenibilidad, suficiencia, sociología". mientras tanto 53, Barcelona 1993, p. 50.

<sup>46</sup> Nos limitamos en este punto a remitir a la que probablemente, tomando una reflexión más informada y sugerente sobre la cuestión de las necesidades llevada a cabo en España: Joaquim Sempere, L'explosió de les necessitats, edicions 62, Barcelona 1992., "Necesidades humanas y política de izquierdas" 35, Barcelona 1988

<sup>47</sup> Nuestro futuro común, Pág. 68

(B) *El modo en que se satisfacen las necesidades y aspiraciones humanas por medio del desarrollo está sometido, entre otras, a dos tipos de restricciones: restricciones ecológicas y restricciones morales.*

"Los niveles de vida que trascienden el mínimo básico son sostenibles si los niveles de consumo tienen en cuenta en todas partes la sostenibilidad a largo plazo. Pero muchos de nosotros vivimos por encima de los medios ecológicamente aceptables, por ejemplo en cuanto al uso de energía. Las necesidades conocidas están determinadas social y culturalmente, y el desarrollo sostenible requiere la promoción de valores que alienten niveles de consumo que permanezcan dentro de los límites de lo ecológicamente posible y a los que todos puedan aspirar razonablemente"<sup>48</sup>.

Como vemos, las restricciones ecológicas vienen impuestas por la necesidad de conservar la capacidad de sustentación del planeta Tierra; y las restricciones morales nos las imponemos a nosotros mismos al renunciar a los niveles de consumo "a los que no todos puedan aspirar razonablemente". Este principio ético igualitario -"o todos o ninguno"- nos da un primer criterio, una primera aproximación para discriminar qué necesidades y deseos humanos pueden satisfacerse. Podríamos formularlo como un criterio de generalización (o de universalizabilidad): rechazar aquellas pautas de comportamiento humano que no sean universalizables, pues su generalización pondría en peligro la capacidad de sustentación del planeta Tierra.

Nuestra forma de alimentarnos, por consiguiente, parece en alto grado antisocial e inmoral. El economista Fred Hirsch, en su libro *Los límites sociales del crecimiento* de 1976, acuñó el concepto de bienes posicionales: estos son bienes que dejan de serlo (que pierden valor) cuando muchas personas los poseen <sup>49</sup>. Otro autor, Roy Harrod, ha empleado una categoría parecida, la de riqueza oligárquica (opuesta a la riqueza democrática). "La satisfacción está influida negativamente por el uso general cuando la suma de decisiones individuales de comprar esos bienes impone costes sociales.

---

<sup>48</sup> Ídem

<sup>49</sup> Fred Hirsch: *The Social Limits to Growth*. Routledge and Kegan Paul, London 1976.

Si todo el mundo tiene un coche, o si todo el mundo se esfuerza en tener una buena educación que le permita acceder a un puesto de trabajo bien remunerado, o si todo el mundo tiene una casa de campo o un yate, el tenerlos cambia la situación social, a causa de la congestión de la circulación y la falta de aire limpio, o porque no puede trabajar altamente cualificado para todos, o porque la aglomeración de las casas de campo o yates hace que estos no sean atractivos"<sup>50</sup> .

Hasta aquí la digresión, que nos ha permitido introducir algunos conceptos importantes para la reflexión sobre ética y ecología. Lo que conviene retener es lo siguiente: en cuanto nos damos cuenta de que "ha comenzado la era del mundo finito"<sup>51</sup> Paul Valéry, es decir, en cuanto apreciamos que la expansión de la economía y la población humanas ha conducido a un punto en el que el impacto sobre la biosfera es cada vez mayor y más destructivo, vemos que los problemas de justicia, equidad y distribución se plantean de modo muy diferente a como lo harían en el mundo "infinito" en el que aún vivían nuestros abuelos. Pero sigamos examinando el concepto de desarrollo sostenible, tal y como se define en el Informe Brundtland.

(C) para la satisfacción de las necesidades esenciales, se requiere el crecimiento económico en los lugares donde no se satisfacen esas necesidades<sup>52</sup>: es decir, se requiere crecimiento económico en los países menos desarrollados ubicados en el Sur del planeta.

(D) Se requiere, además, una forma de control demográfico consciente pues "únicamente se puede fomentar el desarrollo sostenible si la evolución demográfica está en armonía con el cambiante potencial productivo del ecosistema"<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup>Joan Martínez Alier, De la economía ecológica al ecologismo popular. Icaria, Barcelona 1992, p. 97.

<sup>51</sup> Traducción de Lucía Segovia del original francés publicado en el t. II de las *Oeuvres* de Paul Valéry, Gallimard, Paris, 1960, páginas 913-928.

<sup>52</sup> Nuestro Futuro Común, Pág. 68

<sup>53</sup> Ídem

(E) Existen límites últimos. "Desde el punto de vista de la población o del uso de los recursos, el crecimiento no tiene límites fijos pasados los cuales se presente el desastre ecológico. Sí los hay, en cambio, por lo que hace al uso de la energía, de materiales, del agua o de las tierras [o de la capacidad de la biosfera para absorber desechos y residuos, añadiría yo. J.R.] (...) La acumulación de conocimientos y el desarrollo de la tecnología pueden aumentar la capacidad generadora de la base de recursos, pero hay límites últimos. (...) Como exigencia mínima, el desarrollo duradero no debe poner en peligro los sistemas naturales que sostienen la vida en la Tierra: la atmósfera, las aguas, los suelos y los seres vivos"<sup>54</sup>.

(F) La conservación no es un imperativo absoluto, sino subordinado al bienestar humano: "El crecimiento y el desarrollo económicos implican claramente cambios en los ecosistemas físicos. No todo ecosistema se puede conservar intacto en todo lugar"<sup>55</sup>.

(G) El uso de los recursos no renovables (minerales, combustibles fósiles) habrá de ser lo más parsimonioso posible. "La tasa de agotamiento, el énfasis en el reciclaje y la economía del uso deberían graduarse de manera que se asegure que un recurso de ese tipo no se agote antes de hallarle un sucedáneo aceptable. El desarrollo sostenible requiere que la tasa de agotamiento de los recursos no renovables excluya el menor número posible de opciones futuras"<sup>56</sup>.

"En suma, el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas"<sup>57</sup>.

Nosotros podríamos concluir, en definitiva, que según el informe Brundtland desarrollo sostenible es un proceso sociopolítico y económico cuyo objetivo

---

<sup>54</sup> Ídem Pág. 69

<sup>55</sup> Ídem Pág. 70

<sup>56</sup> Ídem

<sup>57</sup> Ídem

es la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas cualificadas por dos tipos de constricciones: ecológicas (porque existen límites últimos en nuestra biosfera finita) y morales (porque no ha de dañarse la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades). Para la consecución del desarrollo sostenible se requiere, como mínimo, el crecimiento económico en los lugares donde no se satisfacen las necesidades básicas, el control consciente de la demografía y un uso lo más austero posible de los recursos no renovables.

### *1.1 Criterios para hacer operativo el Desarrollo Sostenible*

1. *Principio de irreversibilidad cero*: reducir a cero las intervenciones acumulativas y los daños irreversibles. Esto es, reducir a cero las intervenciones acumulativas (por ejemplo, la emisión persistente de tóxicos que no son biodegradados y se acumulan en las cadenas tróficas) y los daños irreversibles (por ejemplo, la pérdida de biodiversidad, o sea la extinción de especies animales y vegetales). Vale la pena observar que aplicar este principio exigiría el final de la industria nuclear y de muchos procesos productivos corrientes en la industria química (pues se generan desechos radiactivos y tóxicos ineliminables).

2. *Principio de la regeneración sostenible*: las tasas de recolección de los recursos renovables deben ser iguales a las tasas de regeneración de estos recursos.

"Las capacidades de regeneración y asimilación deben ser consideradas capital natural. El no mantenimiento de estas capacidades debe ser considerado como consumo de capital, y por tanto como no sostenible. El capital, tanto el natural como el que es obra del hombre, puede ser mantenido a niveles diferentes. Nuestra intención no es mantener intacto el capital a cualquier nivel, sino al óptimo. En el caso de los recursos renovables (bancos de pesca sujetos a captura, ganado, árboles, etc), se

sabe desde hace mucho tiempo que existe un tamaño de stock que permite obtener un rendimiento máximo por período de tiempo" <sup>58</sup>

3. *Principio del vaciado sostenible*: es cuasi-sostenible la explotación de recursos naturales no renovables cuando su tasa de vaciado sea igual a la tasa de creación de sustitutos renovables.

"El uso cuasi-sostenible de los recursos no renovables exige que toda inversión en la explotación de un recurso no renovable lleve aparejada una inversión compensatoria en un sustituto renovable (por ejemplo, la extracción de petróleo comportaría la plantación de árboles para la obtención de alcohol a partir de madera). La idea es dividir los ingresos netos procedentes de recursos no renovables en un componente de renta que puede ser consumido regularmente cada año y un componente de capital que debe invertirse en un sustituto renovable"<sup>59</sup>.

4. *Principio de la emisión sostenible*: las tasas de emisión de residuos deben ser iguales a las capacidades naturales de asimilación de los ecosistemas a los que se emiten esos residuos (lo cual implica emisión cero de residuos no biodegradables).

5. *Principio de selección sostenible de tecnologías*: han de favorecerse las tecnologías que aumenten la productividad de los recursos (el volumen de valor extraído por unidad de recurso) frente a las tecnologías que incrementen la cantidad extraída de recursos (eficiencia frente a crecimiento).

6. *Principio de precautoriedad*: ante la magnitud de los riesgos a que nos enfrentamos, se impone una actitud de vigilante anticipación que identifique y descarte de entrada las vías que podrían llevar a desenlaces catastróficos,

---

<sup>58</sup> Daly, Herman E. "Operationalizing Sustainable Development The response to this must be twofold. On the production side, 1994., op. cit., p. 39.

<sup>59</sup> Idem pág 40

aun cuando la probabilidad de estos parezca pequeña y las vías alternativas más difíciles u onerosas. ¿Necesitamos más crecimiento económico?

La principal conclusión político-económica del Informe Brundtland es la siguiente:

"Vemos la posibilidad de una nueva era de crecimiento económico que ha de fundarse en políticas que sostengan y amplíen la base de recursos del medio ambiente; y creemos que ese crecimiento es absolutamente indispensable para aliviar la gran pobreza que sigue acentuándose en buena parte del mundo en desarrollo"<sup>60</sup>

El sesgo favorable al crecimiento indiscriminado que empaña el Informe se muestra en muchos lugares del mismo:

Lejos de querer que pare el crecimiento económico, reconoce que los problemas de la pobreza y del subdesarrollo no pueden ser resueltos si no se instaure una nueva era de crecimiento en la que los países desarrollados desempeñen un papel importante en el desarrollo global<sup>61</sup>.

A pesar del dramatismo de los problemas planetarios correctamente diagnosticados en el Informe Brundtland (efecto invernadero, adelgazamiento de la capa de ozono estratosférico, acidificación del medio ambiente, acumulación de residuos tóxicos y radiactivos, desertización, deforestación, pérdida de suelos cultivables, extinción masiva de especies animales y vegetales<sup>62</sup>, el efecto final resulta balsámico para la conciencia de acumuladores y explotadores: tiene que continuar el crecimiento económico y la búsqueda de beneficios en todo el planeta. Para hacer frente a la crisis, más de lo mismo.

¿Qué es lo problemático en la apuesta por el crecimiento sin más especificaciones? Al menos dos cosas distintas. Primera: el crecimiento

---

<sup>60</sup> Nuestro Futuro Común Pág. 22

<sup>61</sup> Nuestro Futuro Común, Pág. 63

<sup>62</sup> Nuestro Futuro Común, p. 56-58.

económico per se, en el marco definido por las actuales estructuras nacionales e internacionales, no "alivia la gran pobreza que sigue acentuándose en buena parte del mundo en desarrollo", sino que por el contrario continúa ensanchando la enorme brecha que separa a las naciones ricas de las pobres.

Como bien se ha dicho, la "sociedad de los dos tercios" en el Norte del planeta es a su vez la "sociedad de un quinto" en la totalidad del planeta. La falacia del "hace falta crecer para repartir" no es más que eso: una falacia que los ricos propagan en su propio interés, el de evitar que el conflicto político se centre en las cuestiones de equidad, justicia y redistribución de la riqueza. Así lo pone de manifiesto la historia de los pasados decenios.

Si consideramos, por ejemplo, la evolución del ingreso medio per capita de la población mundial entre 1950 y 1988, se observa que esta magnitud prácticamente se duplicó en términos reales, hasta alcanzar en términos reales 3300 dólares anuales por persona. Pero este incremento se distribuyó desigualmente: mientras que los países más ricos prácticamente triplicaron su ingreso per capita en este período, en los más pobres apenas se modificó<sup>63</sup>; es decir, los ricos se hicieron tres veces más ricos, los pobres continuaron en su miseria original, y las desigualdades mundiales se triplicaron. Se completa recordando que en la actualidad existen, en cifras absolutas, más personas viviendo (o más bien, sobreviviendo y agonizando) en absoluta pobreza y más personas pasando hambre que en ningún otro momento de la historia de la humanidad: en 2008 eran 1300 millones de personas, una cuarta parte (el 25%) de la población mundial<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Worldwatch Institute, State of the World 1990, W.W. Norton Co., New York 1990. El capítulo 7, escrito por Alan Durning, se concentra en el tema de la pobreza mundial.

<sup>64</sup> Pueden cotejarse con los datos de otro informe posterior, el World Resources 1992-93 del World Resources Institute de Washington (se trata de un informe bianual publicado en colaboración con el PNUMA). Este informe muestra que la renta per capita creció significativamente en las dos últimas décadas en los países industriales y en proceso de rápida industrialización, pero apenas aumentó en los países pobres. A resultas de ello, la diferencia de rentas se hizo mucho mayor entre el primer grupo de países y los otros dos; y además la pobreza aumentó también dentro de los países ricos, incluido EEUU. Sobre este último asunto -la nueva pobreza en el mundo occidental-, puede verse el interesante dossier ofrecido por la revista Debats 35/ 36 (marzo-junio de 1991).

Para llegar a un mundo donde las necesidades básicas de todos se vean satisfechas equitativamente, el énfasis ha de ponerse mucho más en redistribuir que en crecer <sup>65</sup>; no partir de reconocer este hecho es, a mi juicio, una tremenda deficiencia del informe "Nuestro futuro común." Adolece de lo que he llamado un sesgo favorable al crecimiento indiscriminado: ello es patente cuando se dicen cosas como "en el mundo se fabrican actualmente siete veces más productos que en 1950. Dadas las tasas de crecimiento demográfico, se precisará un aumento quintuplicado o decuplicado de manufacturas para elevar el nivel de consumo de los países en desarrollo a la altura del de los industrializados cuando las tasas de crecimiento demográfico se estabilicen en el siglo próximo"<sup>66</sup>. ¿Resultaría ecológicamente sostenible esa inimaginable expansión de la producción mundial? Todo hace pensar que no (y a ello apuntan los datos contenidos en el propio informe Brundtland, que padece así una notable inconsistencia interna).

Pues en este sentido va, precisamente, la segunda objeción básica que ha de enfrentarse a las propuestas de "más de lo mismo", de "cuanto más mejor" (aunque el "más" intente ahora cualificarse como "sostenible", con evidente abuso del lenguaje). Se trata de lo siguiente: si al hacer las cuentas del crecimiento se contabilizaran, incluso de manera muy imperfecta y parcial, los "costes externos" o "externalidades" de tipo social y sobre todo ambiental, ¿resultaría que en nuestra actual economía del despilfarro llevamos ya mucho tiempo menguando en lugar de creciendo! En efecto: según cálculos de la OCDE, la tasa de crecimiento económico general de los países industrializados disminuiría entre el 3 y el 5% si se restasen los costes de la contaminación (¡sólo los de la contaminación!) producida junto con el producto social. Esto es, ¡incluso para la OCDE el "crecimiento" actual es en muchos casos negativo, en cuanto empezamos a

---

<sup>65</sup> Esta es exactamente la conclusión a la que llega Joan Martínez Alier en su documentada crítica al Informe Nuestro futuro común: "Pobreza y medio ambiente: una crítica del informe Brundtland", en su libro De la economía ecológica al ecologismo popular, Icaria, Barcelona 1992, p. 71-103. Es igualmente la conclusión de Goodland (redistribución global asociada con el "crecimiento cero para los países ricos") en un libro importante que ya cité antes: Robert Goodland y otros, Environmentally sustainable economic development: Building on Brundtland, UNESCO, París 1991. Otro comentario al informe Nuestro futuro común desde presupuestos parecidos es el de Roefie Hueting: "The Brundtland Report: A Matter of Conflicting Goals", Ecological Economics 2 (1990), p. 109- 117.

<sup>66</sup> Nuestro Futuro Común Pág. 36

considerar algunos de los costes externos asociados con el tipo actual de economía industrial! Los ejemplos son bastante impresionantes: en Indonesia, país en el que la producción primaria desempeña un papel preponderante en el PIB (media del 44% en 1983-87), el PIB creció (según la contabilidad convencional) una media del 7'1% entre 1971 y 1984. Pero si se corrige ese agregado contable que es el PIB deduciendo el valor correspondiente a la depreciación de los activos naturales solamente en tres sectores (petróleo, bosques y suelo), ¡la tasa de crecimiento medio se reduce más de tres puntos, al 4%<sup>67</sup>. Por todo ello, en buena parte el crecimiento" actual sólo es aparente, porque hay enormes disminuciones del patrimonio natural no contabilizadas en la Contabilidad Nacional. Como es obvio, se trata de una situación insostenible.

En definitiva: en primer lugar, el incremento del PNB no es equivalente a crecimiento económico real; por otra parte, el crecimiento económico no es equivalente a desarrollo humano.

Hay que repetir una y otra vez que no es posible el crecimiento económico indefinido dentro de una biosfera finita, y que globalmente hemos sobrepasado ya los límites del crecimiento<sup>68</sup>. Globalmente, lo que necesitamos es desarrollo sin crecimiento (cuantitativo), y en última instancia ésta es la única definición breve de desarrollo sostenible que no traiciona el contenido radical del concepto. Lo problemático de la situación se hará evidente si se piensa que desarrollo se define habitualmente en términos de crecimiento económico, y por tanto, si la línea de análisis que sigue este trabajo es correcta, "desarrollo" tal y como se define habitualmente y "desarrollo sostenible" no son conceptos emparentados, sino antagónicos.

Tenemos que luchar por la interpretación del concepto de desarrollo sostenible. Si resultase imposible imponer la interpretación ecologista por la que hemos abogado en estas páginas, y se impone por el contrario la

---

<sup>67</sup> R. Repetto, *Resources and Economic Accounts*, OCDE, París 1988

<sup>68</sup> Cf. Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows y Jorgen Randers: *Más allá de los límites del crecimiento*. EL PAIS/ Aguilar, Madrid 1992.

engañoso interpretación productivista que defienden las multinacionales agrupadas en el Consejo Empresarial por un Desarrollo Sostenible o el Banco Mundial, entonces lo mejor quizá fuese abandonar ese término. Las ONGs que participaron en el Foro Global simultáneo a la "cumbre" de Estados en Río de Janeiro, en junio de este año, se lo planteaban en estos términos: cómo pasar del desarrollo sostenido a la sociedad sustentable. Pues no cabe duda de que lo importante no es el desarrollo sostenible, sino el sociedad sostenible. O sea: no se trata de salvar la idea convencional de "desarrollo" –el modelo de desarrollo preconizado en los últimos decenios por las fuerzas productivistas del Norte ha fracasado sin paliativos-, sino de hacer avanzar la nueva noción de sustentabilidad.

En cualquier caso, y tanto si se entiende como predicado del desarrollo como si concibe como predicado de la sociedad, nos parece esencial subrayar que la sustentabilidad o sostenibilidad no puede entenderse en ningún caso como un principio puramente técnico, sino como un principio ético-normativo, que "incluye características necesarias junto a otras que son deseables, y por tanto no puede construirse según una versión única; es un proceso más que un estado, de forma que no es obtenida de una vez para siempre y preserva la posibilidad del cambio; une reglas de gestión ecológicamente responsable a la manera de las propuestas de Daly con principios de equidad socio-política, participación ciudadana, descentralización y pluralidad cultural..."<sup>69</sup> .

La cuestión de los límites del crecimiento y de la naturaleza del desarrollo nos pone frente a una decisión moral en cada momento del proceso económico. Esta consecuencia se deriva del análisis de cualquiera de las definiciones de desarrollo sostenible que he examinado en este trabajo: pues todas ellas incluyen componentes morales.

---

<sup>69</sup> García, Ernest "Sostenibilidad, suficiencia, sociología", p. 55.

## **2. Informe Brundtland desde la perspectiva Latinoamericana**

A mediados de la década de los 80 Naciones Unidas, teniendo en cuenta el panorama global, quiere tener una visión más clara de cuáles sería las mejores medidas en vista al futuro, para esto crea a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) presidida por la Primera Ministra Noruega que se llamaba Gro Harlem Brundtland.

Este Informe se realizó entre 1984-1986, pero se publicó recién en el año 1987 con el nombre de "Nuestro Futuro Común" pero también es conocido como Informe Brundtland.

En el Informe se plantea que desarrollo y medio ambiente son indisolubles, adoptan la expresión de **"Desarrollo Sostenible"**, concepto de gran difusión y que cada vez crece más en importancia, y en este sentido, mucho tuvo que ver la gran resonancia mundial del informe.

Plantea así la necesidad de un Desarrollo Sustentable, definido "como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades." Implicaría la síntesis de tres objetivos; crecimiento económico, equidad social, conservación ambiental.

Este concepto, de desarrollo sostenible, por sus valores, en el contexto en el que se plantea y por su proyección crea una verdadera revolución conceptual sobre el desarrollo que deben perseguir las naciones. Esto significa la toma de conciencia sobre la responsabilidad que genera toda acción que se realice en el presente, tendrá repercusiones en el futuro, futuro sobre el cual nadie tiene derecho a comprometer y en eso yace su valor revolucionario. Trayendo a colación el pensamiento de José Martí, se puede decir y asegurar que el desarrollo sostenible debe garantizar un desarrollo armónico de las presentes y futuras generaciones y no permitir el enriquecimiento o el despilfarro irracional de unos pocos.

El Informe tiene tres partes, en la primera trata la problemática actual la urgencia de implementar un desarrollo sustentable y el rol de la economía internacional, para la implementación de dicho término.

En la segunda parte, llamada **“Desafíos Comunes”**, se refiere a temas como población - recursos naturales, ecosistema - especie y utilización de energía compatible con el medio ambiente y el desarrollo.

En la tercera parte habla de los **“Esfuerzos Comunes”**, plantea una agenda para el cambio. Presenta la posibilidad de armonizar el crecimiento económico, tecnológico con la preservación del medio ambiente.

Las Ventajas que plantea el informe es la necesidad de armonizar el desarrollo económico con la utilización de tecnologías y la preservación del ambiente, aunque para ello se requiera reformulación de acciones políticas inmediatas y equilibradas.

Las principales **contradicciones** que presenta el Informe:

- El Informe Brundtland centra su atención en los “estilos de desarrollo”, y sus repercusiones para el funcionamiento de los sistemas ecológicos, subrayando, que los problemas del medio ambiente y por ende de las posibilidades de que se materialice un “estilo de desarrollo sostenible”, se encuentran directamente relacionados con los problemas de la pobreza, de la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda, de una matriz energética que privilegie las fuentes renovables, y del proceso de innovación tecnológica.
- En el Informe está presente la idea de que el crecimiento y el progreso tecnológico no entren en conflicto y para ello propone una política de ingresos para las naciones subdesarrolladas, suponiendo en su modelo un país de bajos ingresos donde: a) 50% de la población vive por debajo del límite de la pobreza absoluta; b) la mitad de la renta nacional se queda en el 20% de los hogares más

acomodados, y c) con una estrategia de desarrollo sustentable, 25% del incremento de los ingresos de los ricos se distribuye por igual entre las 4/5 partes restantes de la población. El tiempo necesario para que la población que vive por debajo del límite de pobreza disminuye de 50% a 10% sería de 18 a 24 años si los ingresos per cápita crecieran 3%; 26 a 36 años, si aumentan 2%, y 51 a 70 años si lo hicieran 1%.

- Tales premisas no liberan las desigualdades garantizan una mejor distribución a favor de los ricos y de otra parte, mantiene presente el umbral de la pobreza, dado que no toma en cuenta los mecanismos de esparcimiento de la pobreza al considerar esta como algo inevitable.<sup>70</sup>
- El Informe transmite una esperanza sin fundamento empírico, al exagerar la importancia del crecimiento económico, suponiendo un incremento anual mínimo en los países desarrollados de 3% o 4% y de 5% y 6% en los países pobres. Para ello toma como hipótesis el lugar que podría desempeñar el progreso tecnológico vinculado a medios que no dañen el medio ambiente, sin embargo, la carencia de datos factibles sobre la posibilidad de la transformación productiva y social en el “sur” hecha por tierra tal esperanza en la práctica.
- La otra debilidad fundamental del Informe radica en que no distingue entre una integración tradicional pasiva y una activa y selectiva de los países subdesarrollados en el mercado mundial. Con ello no considera que las estrategias de Industrialización sustitutiva de Importaciones aplicadas en América Latina, aisladas del contexto mundial, promovieron una inserción pasiva en la economía mundial, ya que sólo se aprovecharon las ventajas comparativas estáticas, quedando marginadas en la economía mundial. Por consiguiente, el

---

<sup>70</sup> MÁRMORA Leopoldo. La ecología en las relaciones Norte-Sur: el debate sobre el desarrollo sustentable. En: Comercio Exterior Vol. 42 No. 3 México, Marzo de 1992 pp. 210-215

Informe no trasciende los modelos tradicionales de desarrollo, dando la impresión de que asume los parámetros del modelo de crecimiento exportador de materias primas, lo cual contribuye a la degradación ecológica<sup>71</sup>

- No tiene en cuenta a los grupos y sectores con ingerencia en la formulación de sus políticas, lo que genera que muchos de los objetivos del informe no sean prácticos, si no solo deseables pero no realizables.
- Las organizaciones internacionales y las conferencias internacionales tienen poco efecto en los Estados involucrados.
- El Informe carece de precisión en cuanto a la existencia de sujetos transformadores de la realidad al no identificarse los mismos. La exposición de la Comisión sugirió la existencia de un colectivo que se presenta como “humanity”, creando una colisión que no es claramente identificada, por lo que el desarrollo sostenible queda en el vacío al no depender de nadie, empleándose de manera pasiva el término, reforzando una impresión que provoca dificultades para describir el desafío que plantea.<sup>72</sup>
- El Informe define las relaciones entre medio ambiente y desarrollo y propone un programa global para el cambio, pero no toma en cuenta las tareas para su implementación práctica. Pudiendo tener un papel más transformador sugiriendo: a) comprender como la gente y las sociedades se interrelacionan con su medio ambiente. b) desafiar los modelos simplistas que la ideología dominante reclama para ser la única manera de interpretación de los fenómenos económicos, c) localizar el concepto de crecimiento, que sea distinguible histórica y culturalmente, y que ello identifique los mecanismos adecuados para

---

<sup>71</sup> GONZÁLEZ Mario, Límites del concepto de Desarrollo Sostenible en el ámbito de la globalización, Gestión Ambiental, 2002

<sup>72</sup> GUIMARAES Roberto P.. El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra: Una evaluación impresionista de la Conferencia de Río. Nueva Sociedad No. 122, Caracas Noviembre-diciembre 1992 pp. 86-103

hacerle frente al enriquecimiento y la exclusión.<sup>73</sup> c) aplicar mecanismos de integración activa y sostenida en el mercado mundial mediante productos y servicios de creciente calidad con un grado cada vez mayor de valor agregado por la industria y el agro nacional, ello permitiría reducir el uso de recursos naturales y crearía las condiciones para introducir tecnologías no contaminantes y de bajo consumo energético.

- Este Informe es preparado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo por ende debería contemplar la situación de diferentes países. Pero no toma en cuenta la realidad iberoamericana (América Latina y el Caribe) tan disímiles de los países del primer mundo. Por esto los países Latinos sienten que su realidad no fue contemplada a la hora de la elaboración del informe.

Como respuesta de esto se crea la “Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe” establecida por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y con el apoyo de la CEPAL y PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente).

El resultado de la omisión fue la realización de un informe llamado “**Nuestra Propia Agenda**”, basándose en este informe un grupo interdisciplinario (compuesto por miembros de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), BID, PUND y PUNMA) en donde se elaboró un *Plan de Acción*:

---

<sup>73</sup> QUESADA Mateo Carlos A.. Marco conceptual para la definición del desarrollo sostenible. En: Desarrollo sostenible y políticas económicas en América Latina. San José Costa Rica, 330.9 1992 pp. 61-70.

En la primera parte revisa el concepto de deuda externa, por consenso los estados iberoamericanos consideraron que ellos con sus valiosísimos recursos naturales han contribuido al desarrollo de los países industrializados a costa de su deterioro ambiental, y por ellos los países industrializados tienen con ellos una deuda ambiental.

Plantea la relación pobreza deterioro ambiental, ambos como consecuencias de procesos de desarrollo defectuoso.

También plantea la necesidad de elaborar políticas ambientales que permitan un mejoramiento de la calidad de vida sin deteriorar el medio ambiente.

Además plantea la importancia de una Cooperación Internacional, con transferencia de asistencia técnica, información científica o ayuda financiera.

La segunda parte se caracteriza por los problemas regionales ambientales, (considerados como consecuencia de los estilos de desarrollo que prevalecieron en América Latina)

-Problemas en la Gestión de Recursos:

- Deforestación
- Degradación de suelos
- Deterioro de los recursos hídricos, marítimos y costeros

-Problemas de Calidad Ambiental:

- Crisis ambiental urbana.
- Impacto de las actividades mineras.
- Problemas energéticos
- Extinción de culturas indígenas

-Problemas Ambientales Globales

- Cambio Climático
- Capa de Ozono

- Pérdida de biodiversidad

Objetivos del Plan: fortalecer la capacidad de decisión política de acción para hacer más eficiente el sistema de cooperación regional sobre asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

Podemos ver los objetivos en diferentes niveles, *Nacional*: legislación, política ambiental y conciencia, educación ambiental. A nivel *Regional*: cooperación y coordinación. Y a nivel *Mundial*, que la región tenga más ingerencia en el tratamiento de los problemas ambientales globales y más participación en el PNUMA.

De esta manera el plan de acción constituye un doble mecanismo, por un lado permite fortalecer la cooperación regional ante problemas ambientales. Y por el otro constituye un marco conceptual para abordar la problemática: desarrollo/ambiente.

## Capítulo III Instrumentos

### **1. Instrumentos de Política Ambiental**

Para realizar este documento utilizamos los aportes de Marina Chidiak, Instrumentos de Política Ambiental, El control de las emisiones industriales y la promoción de la producción limpia, agosto 2002.

#### 1- Instrumentos de política ambiental

Pueden diferenciarse dos grandes grupos de instrumentos de política ambiental<sup>74</sup>:

Un primer conjunto de instrumentos "tradicionales", se basan en leyes o reglamentaciones dictadas por el poder público que buscan modificar el comportamiento de los agentes económicos en materia de emisiones. Estos instrumentos suponen una relación jerárquica entre el "regulador" y el "regulado", donde el primero puede imponer objetivos e instrumentos de política al segundo.<sup>75</sup> Este grupo comprende:

**1.1.1 Regulaciones:** que imponen límites o normas a ser respetados por los agentes (por ejemplo, normas de calidad de agua o de efluentes, zonificación, etc.). Estas regulaciones muchas veces imponen, para cada industria, el uso de las "mejores tecnologías disponibles, que no impliquen excesivos costos económicos" para reducir las emisiones.

---

<sup>74</sup> Chudnovsky, D., López, A. y Freylejer, V. (1997): "La Prevención de la Contaminación en la Gestión Ambiental de la Industria Argentina", CENIT, DT 24, Buenos Aires

<sup>75</sup> M.S. Andersen: "Institutional aspects of Market-Based Instruments", Environmental Policy Research Briefs, N° 5, Comisión Europea, 1998 Bruselas

**1.1.2 Instrumentos económicos:** impuestos, subsidios, permisos negociables, etc. Que establecen incentivos a través de precios o señales económicas, a fin de que las decisiones de las empresas en materia de emisiones incorporen correctamente los efectos de externalidad negativa (los costos sociales, y la degradación del medio).

**1.1.3 Sistemas de responsabilidad legal:** aplicados para garantizar compensación ante la ocurrencia de accidentes ambientales. Generalmente, estos instrumentos implican la asignación de derechos (la compensación por los daños causados) y el establecimiento de normas (por ejemplo obligación de contratar seguros contra riesgos ambientales), aunque a menudo también incluyen señales económicas (por ejemplo, la introducción del criterio de negligencia para brindar los incentivos correctos a la prevención tanto del lado del causante como por parte de las víctimas).

Un segundo conjunto de instrumentos “nuevos”, crecientemente utilizados en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en los últimos 20 años, implican una forma diferente de influir en el comportamiento de los agentes en materia ambiental. En particular, el “regulado” juega un rol mucho más activo en la definición de objetivos ambientales y en los medios para alcanzarlos.<sup>76</sup>

Estos instrumentos han sido desarrollados por los gobiernos para responder a los nuevos desafíos de política ambiental (el desarrollo y la adopción de productos y procesos más limpios, el reciclaje de residuos, la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero y el control de ciertas sustancias tóxicas sólo recientemente incluidas en la agenda de política ambiental). Incluso, como se verá más adelante, existen iniciativas de este tipo que son desarrolladas por el sector privado sin intervención pública, por ejemplo para la certificación de los procesos de gestión ambiental de las empresas o sus productos. Dicha certificación puede otorgar beneficios al sector industrial ya sea en términos de mejoras

---

<sup>76</sup> OECD: “Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union”, Environment Directorate, Documento ENV/EPOC/GEEI(98) 29, 1998a Paris

en su imagen pública, o en términos de oportunidades para diferenciar sus productos como “ecológicos”.

Dentro de este conjunto de instrumentos se pueden diferenciar dos sub-grupos:

#### *1.2.1 Acuerdos voluntarios para el control de las emisiones industriales*

A través de los acuerdos voluntarios, las empresas se comprometen a alcanzar determinados objetivos ambientales, más allá de lo requerido por las leyes ambientales. Un inventario reciente da cuenta de más de 300 AV solamente en la Unión Europea (OCDE, 1999)<sup>77</sup>.

Los acuerdos voluntarios (AV) comprenden una amplia gama de fenómenos e instrumentos:

Algunas veces responden al deseo de la industria de hacer conocer sus esfuerzos para mejorar su gestión ambiental, y de expresarlos en un compromiso unilateral (un ejemplo muy citado es el programa *Responsible Care* implementado por la industria química en casi todo el mundo para mejorar su imagen luego de varios accidentes ambientales en los años 1980).

Por otro lado, crecientemente los AV constituyen verdaderos instrumentos de política ambiental, ya que involucran convenios o contratos entre los poderes públicos (tanto de gobiernos nacionales o locales) y las empresas (ya sea firmas individualmente o a través de sus respectivas cámaras empresariales). Dentro de esta categoría cabe distinguir:

**1.2.1.1- Acuerdos negociados**, que son el producto de una negociación entre el gobierno y las empresas sobre los objetivos ambientales a alcanzar. A veces estos acuerdos pueden también incluir terceras partes, tales como

---

<sup>77</sup> OECD: “The use of Voluntary Approaches in Japan: An initial Survey”, Environment Directorate, Documento ENV/EPOC/GEEI(98)28, 1998b Paris

las comunidades locales y/o organizaciones no gubernamentales (ONGs) o movimientos ecologistas.

**1.2.1.2- Programas voluntarios** donde los gobiernos fijan objetivos ambientales a ser alcanzados por el programa y las empresas eligen voluntariamente si participar o no. En este caso, desde el punto de vista de las empresas, los beneficios derivados de la participación están dados por una buena reputación ambiental, o bien por la reducción de costos que logra la misma en comparación con la aplicación de una medida regulatoria existente.

Consideramos que resulta interesante considerar más detalladamente la utilización de los AV, debido a que se les atribuyen ventajas en términos de flexibilidad, debido a que pueden complementar o aún substituir leyes o regulaciones ambientales (instrumentos "tradicionales"). En cuanto a su rol complementario, los AV pueden ser empleados para flexibilizar la aplicación de leyes ambientales.

Un caso que vale la pena destacar es el de Holanda, donde los AVs constituyeron el instrumento básico de política ambiental durante los años 1990. Paralelamente a la adopción de nuevos (y ambiciosos) objetivos de política ambiental por el Parlamento en 1989 se decidió incluir a la industria en la definición más fina de los objetivos ambientales a nivel sectorial, dada la incertidumbre sobre los costos que dichos objetivos pudieran implicar para las empresas. Esto ha implicado un complejo mecanismo regulatorio que implica básicamente, la negociación y firma de AVs (indicando objetivos sectoriales para una amplia gama de parámetros ambientales, plazos para alcanzarlos y métodos de seguimiento), y su traducción en compromisos a nivel de firma individual (que son incluidos en los requisitos de autorización y renovación de permisos de operación).

Asimismo, en Portugal, un AV exitoso (firmado en 1988 entre la Cámara de la industria del papel, el Ministerio del medio ambiente y el ministerio de Industria) permitió reducir la brecha entre las prácticas de las empresas en materia de emisiones y los requerimientos de las regulaciones existentes

ante la necesidad de implementar nuevas (y más exigentes) normas ambientales derivadas de directivas europeas, sin causar demasiado costo económico en un sector de alta relevancia económica. En base a este acuerdo, un marco general para la utilización de AV en otros sectores fue lanzado en 1994.

Los AV suelen ser empleados para amortiguar el impacto de instrumentos económicos, tales como los impuestos a las emisiones. En este sentido, un ejemplo interesante es el programa danés que combina un impuesto y un AV para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en el contexto de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas. Junto con la introducción de un impuesto a las emisiones de dióxido de carbono que afectaría considerablemente a las firmas altamente intensivas en energía, se decidió ofrecer a éstas la posibilidad de reducir el impuesto a pagar sobre dichas emisiones, a cambio de que invirtieran en proyectos de mejora de su eficiencia energética –que reducen las emisiones de CO<sub>2</sub>- en el marco de un AV<sup>78</sup>.

## *2. Instrumentos de promoción de la producción limpia*

Para la promoción de la producción limpia, teniendo en cuenta la utilización de tecnologías que permiten el reciclado de materias primas o insumos y por ende reducen las emisiones e inclusive los costos de producción, se utiliza un gran número de instrumentos para el control de la contaminación o el fomentar la innovación tecnológica. Cabe citar los siguientes<sup>79</sup>:

-Campañas de difusión de información sobre tecnologías de producción “más limpias”.

---

<sup>78</sup> CHIDIAK M. (2001): “A positive analysis of voluntary agreements to reduce industrial greenhouse gas emissions”, tesis de doctorado, defendida en la Escuela Mines de Paris, Octubre 2001

<sup>79</sup> Idem

-Promoción del uso de auditorías ambientales, a través de las cuales las empresas pueden identificar “derroches” cuya corrección les permitiría eventualmente reducir sus costos de producción.

-Los programas voluntarios arriba citados, son también muy utilizados para la promoción de la producción limpia. Por ejemplo, el sector público organiza campañas de difusión de información sobre tecnologías “más limpias” y otorga subsidios u otros incentivos para que las firmas participantes se comprometan a adoptarlas. En este caso se trataría de una combinación de un instrumento económico (subsidio a la innovación tecnológica) y la promoción de tecnología a través de un acuerdo voluntario.

-Los sistemas de "sellos o etiquetado ambientales" (eco-label): donde un grupo de características ambientales de los productos son identificadas (ya sea por un organismo estatal o por un organismo de certificación de normas de calidad), y las empresas que satisfacen estos criterios acceden a un logo ambiental que permite identificar sus productos como menos nocivos al medio ambiente, con claras ventajas de marketing.

-La certificación de sistemas de gestión ambiental (por ejemplo, bajo la norma de la Comisión Europea EMAS o la norma (privada) internacional ISO 14001), garantizan que además de cumplir con las leyes ambientales, la empresa tiene un sistema de gestión ambiental que considera todos los impactos ambientales importantes de la producción.

Estos dos últimos instrumentos responden al desarrollo de mercados sensibles a la calidad y al impacto ambiental de productos y procesos productivos, que requieren o no de la intervención pública para el establecimiento de parámetros para juzgar el desempeño ambiental de determinado producto o proceso.

### **3 Criterios para la evaluación de instrumentos de política ambiental**

#### **3.1- Eficiencia económica**

El criterio más utilizado para evaluar instrumentos de política ambiental desde un punto de vista económico se refiere a su eficiencia. Esta se refiere a la capacidad de un instrumento de:

1) alcanzar un objetivo ambiental dado al menor costo (“eficacia en costo”),

2) alcanzar un mayor nivel de protección ambiental (menores emisiones) a un costo dado (“eficacia ambiental”) Para la determinación del objetivo de una política ambiental (el nivel “óptimo” de emisiones), el análisis económico supone que el daño ambiental puede cuantificarse en términos económicos y confrontarse en un análisis costo-beneficio con los costos de prevenir o limitar el daño ambiental. Así, el nivel óptimo de emisiones estará dado por el nivel donde los costos sociales (de daño ambiental y de reducción de las emisiones) son mínimos.

Sin embargo, la determinación del “nivel óptimo de emisiones” requiere en la práctica del uso de técnicas de evaluación para cuantificar los beneficios de una reducción de emisiones (y realizar un análisis costo-beneficio). Esta tarea resulta muy compleja o bien muy costosa cuando intentan evaluarse recursos ambientales de amplias implicancias, como por ejemplo, la pérdida de biodiversidad. En ciertos casos, el objetivo de política ambiental se fija en función de un nivel mínimo de protección que resulta necesario, por ejemplo, para proteger la salud de la población.

En cuanto a los instrumentos, por ejemplo, si se quiere alcanzar un objetivo dado de emisiones (por ejemplo el mencionado nivel “óptimo”), la aplicación de un estándar de emisiones uniforme para todas las firmas, significará un costo total de reducción de emisiones demasiado elevado si las firmas difieren en sus costos de reducción. En contraste, un sistema de impuestos

por unidad de emisión o de permisos negociables permite reducir significativamente los costos de alcanzar dicho objetivo, dado que resultarán en una mayor reducción de emisiones por parte de las firmas con menores costos relativos.

### 3.2 Facilidad de implementación

Cabe destacar que el interés de ciertos instrumentos puede variar sensiblemente con respecto a las predicciones teóricas si al criterio de eficiencia se suman a también otras consideraciones de orden práctico. A modo de ilustración, nos concentraremos en tres aspectos prácticos que pueden enfrentarse a las principales recomendaciones teóricas, referidos a los costos administrativos o de control y la necesidad de limitar ciertos riesgos ambientales:

- Las normas de emisiones pueden implementarse fácilmente a través de normas tecnológicas controladas, por ejemplo, al momento de la autorización de operación de la planta industrial.

En cambio, los impuestos o permisos negociables pueden implicar mayores necesidades (costos) de monitoreo.

- Los instrumentos que fijan un límite a las emisiones agregadas (como los estándares y los permisos negociables) tienen la ventaja de asegurar que cierto límite máximo de emisiones tolerables para el medio ambiente no será sobrepasado. En contraste, los instrumentos de precio (como los impuestos) garantizan que determinado costo de reducción de las emisiones no será sobrepasado.

- La eficiencia de un sistema de permisos negociables puede requerir esfuerzos considerables de implementación y regulación, por ejemplo para garantizar que el mercado de permisos funcione competitivamente (esto es, con un número suficientemente elevado de firmas participantes para que ninguna tenga un elevado poder de mercado).

En vista de la relevancia práctica de estos tres argumentos, resulta comprensible la importancia asignada a los estándares en las primeras fases de elaboración de la política ambiental en los países desarrollados.

### 3.3 Efectos distributivos o efectos sobre la competitividad industrial

Un argumento esgrimido en contra del uso de instrumentos económicos (tales como un impuesto) es que las firmas deben soportar no sólo el costo de reducción de emisiones sino además una carga financiera (ej. el pago del impuesto) por las emisiones residuales.

Esta condición suele implicar una gran oposición empresaria a la introducción de impuestos ambientales, y dicha oposición suele ser considerada seriamente por los gobiernos, ya que una firma que opera en un mercado abierto a la competencia internacional vería reducida ya sea su rentabilidad o bien su competitividad luego de la introducción de un impuesto. Una tal pérdida de competitividad y rentabilidad podría asimismo tener efectos negativos sobre el empleo y el crecimiento en el corto plazo. En respuesta a estos argumentos, los análisis económicos resaltan que el aumento en los costos enfrentados por los sectores intensivos en emisiones (o la misma pérdida de competitividad relativa de los sectores más contaminantes) es parte de los requisitos necesarios para que la estructura productiva tienda a una reestructuración productiva hacia industrias “más limpias”. Esta puede producirse, ya sea a través de un incremento en la producción de sectores menos contaminantes, o bien por medio de innovaciones tecnológicas hacia productos y procesos más limpios en las industrias contaminantes.

Sin embargo, debe reconocerse que los costos impuestos en dicha transición o reestructuración pueden implicar que la elevación de objetivos ambientales enfrenten oposición política.

### 3.4 Evolución en el tiempo de los instrumentos de política ambiental

La noción de eficiencia también puede aplicarse en una dimensión temporal. Desde este punto de vista, es aconsejable aplicar instrumentos de política ambiental que exploten las oportunidades de reducción de emisiones a menor costo en un primer momento. En este sentido, resulta a simple vista paradójica que en la experiencia de los países desarrollados se hayan aplicado estándares tecnológicos o normas de emisión en una primera etapa de control de las emisiones industriales, y que sólo posteriormente se hayan introducido instrumentos económicos (tales como impuestos o permisos negociables) o de promoción de la producción limpia.

En los hechos, la experiencia es más compleja. Por un lado, el uso de instrumentos económicos ha sido introducido junto con otros instrumentos tradicionales o nuevos (tales como regulaciones, subsidios a la innovación tecnológica o acuerdos voluntarios).

Por otra parte, vale recordar que la evolución de la política ambiental en un sentido temporal también ha implicado objetivos ambientales cada vez más ambiciosos y cubriendo un número mayor de problemas ambientales. En virtud de ello, vale destacar que las normas ambientales introducidas inicialmente muchas veces respondieron a criterios mínimos basados en consideraciones ligadas a la salud de la población pero luego se han extendido a preservar la calidad de ciertos hábitats, ciertas especies, etc.. Desde esta perspectiva, es claro que ante una creciente ambición en los objetivos ambientales y la creciente consideración de objetivos de eficiencia en virtud de los costos crecientes de control ambiental, se ha prestado mayor atención tanto al uso de instrumentos económicos como a los de promoción de la producción limpia.

#### *4. Evaluación de los “nuevos” instrumentos de política ambiental*

Los “nuevos” instrumentos de política ambiental, en comparación con los instrumentos “tradicionales”, han sido menos estudiados desde un punto de vista económico. Sin embargo, algunos elementos disponibles sugieren que el uso de acuerdos u otros instrumentos voluntarios ya sea para reducir las emisiones o para la promoción de la producción limpia presentan una gran ventaja de flexibilidad con respecto a instrumentos tradicionales. Sin embargo, su éxito (es decir, su capacidad para alcanzar un objetivo dado de política ambiental) depende, en gran medida, de la presencia de instituciones muy fuertes para garantizar sus efectos benéficos en términos de difusión de información, su cumplimiento, transparencia y credibilidad. Lamentablemente no existen aún suficientes evaluaciones finales de los efectos de distintos tipos de AVs o de instrumentos de promoción de la producción limpia como para extraer conclusiones generales en cuanto a su eficiencia. Sin embargo, la información disponible a través de estudios de caso y de trabajos comparativos permite destacar algunos elementos<sup>80</sup>.

Las preocupaciones sobre el cumplimiento y transparencia de los AV son particularmente relevantes en el caso de acuerdos colectivos que reemplazan leyes ambientales, en especial en vista de las escasas posibilidades de aplicación (es decir de garantizar la implementación de los objetivos por parte de las empresas). En este sentido, la evidencia teórica y empírica destaca la importancia de<sup>81</sup>:

- a) Una amenaza de legislación o instrumentos alternativos puede contribuir a alcanzar compromisos ambiciosos en las negociaciones con la industria, aunque no puede garantizarse que una mayor amenaza garantice objetivos negociados más ambiciosos.

---

<sup>80</sup> Chudnovsky, D., F. Porta, A. López y M. Chidiak (1996): Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente, Alianza/CENIT, Buenos Aires.

<sup>81</sup> Idem

Un ejemplo típico es el de los AV para la reducción de residuos sólidos a través del reciclaje de productos o embalajes al final del ciclo de vida, en este caso se destaca Francia y Alemania. Ya que en ambos casos, el desafío de política impuesto por la incertidumbre referida a las posibilidades de reciclaje de ciertos materiales y la falta de mecanismos para garantizar el acceso de los productores al material reciclado, ha sido enfrentado a través de acuerdos voluntarios. En el caso de los embalajes, el AV involucra al poder público y a un conjunto de empresas (productores finales usuarios de embalajes, productores de embalajes y los productores de materiales), determinando la creación de un organismo encargado de la recolección de materiales a reciclar (DSD en Alemania y Eco-emballages en el caso francés), así como tasas de reciclaje por cada tipo de material y plazos de aplicación de porcentajes mínimos de reciclaje para cada material. En el caso del reciclaje de autos al final de su ciclo de vida, el AV involucra la cooperación de las terminales, los autopartistas, los productores de metales y plásticos y los chatarreros. En ambos casos, el compromiso de la industria se alcanzó frente a la amenaza de la implementación de otras regulaciones ambientales (en particular, la existencia de proyectos de ley estableciendo reglas de responsabilidad legal de reciclado recayendo sobre los productores finales en ambos países) que impondrían a las empresas costos muy altos<sup>82</sup>.

b) La participación de terceras partes involucradas en la fijación de objetivos y/o en el seguimiento del AV. Tanto desde una perspectiva teórica como práctica, se ha destacado el riesgo de “captura del regulador” o de dejar de lado a algunos actores relevantes en el proceso de definición de políticas (cuando no participa el Congreso en la definición de objetivos, o las ONGs)<sup>83</sup>.

Varios trabajos teóricos han mostrado que los acuerdos voluntarios pueden surgir de motivos muy alejados de la eficiencia. En particular, pueden ser el producto de desacuerdos entre distintas ramas del gobierno en cuanto a los objetivos ambientales (y podrían por ejemplo llevar a un gobierno « pro-

---

<sup>82</sup> Chudnovsky, D., López, A. y Freylejer, V. (1997): “La Prevención de la Contaminación en la Gestión Ambiental de la Industria Argentina”, CENIT, DT 24, Buenos Aires

<sup>83</sup> Idem

industria » a firmar AV sólo a fin de evitar la sanción de normas ambientales muy ambiciosas por el parlamento). Asimismo, la presencia de grupos ambientalistas podría llevar al gobierno a la firma de AV poco ambiciosos, orientados a involucrar a las cámaras industriales en la responsabilidad de la fijación y aplicación de objetivos ambientales (a fin de evitar las críticas de los grupos ambientalistas). En este sentido resulta importante garantizar una amplia participación de actores sociales en las negociaciones tendientes a fijar los objetivos de los AV para legitimar los objetivos y evitar los estímulos a su distorsión.

En cuanto a la evidencia empírica, a menudo se destaca que en el caso de Holanda, tres elementos han contribuido a la credibilidad de los AV negociados:

- 1) la fijación de objetivos globales de política ambiental por el Parlamento;
- 2) la inclusión de objetivos individuales que permiten aplicación,
- 3) la publicación de Informes Anuales sobre la actuación sectorial.

En el caso de Japón, en cambio, las preocupaciones sobre la falta de transparencia de los acuerdos han llevado a la inclusión de ONGs en las negociaciones de los AV. Asimismo, la fijación de objetivos intermedios permite la evaluación del accionar industrial frente a los compromisos adoptados y eventualmente una adaptación de los objetivos.

c) Cabe destacar que, por motivos legales, en muchos países los acuerdos voluntarios firmados por un conjunto de firmas no pueden ser sujetos a control debido a su carácter colectivo y voluntario. Esto sugiere la necesidad de fijar objetivos individuales para evitar conductas que se contradigan con los acuerdos voluntarios. Sin embargo, en casos donde una cámara industrial participa en el acuerdo y donde ésta tiene capacidad de "castigar" el incumplimiento de las firmas, la fijación de objetivos individuales no es tan imprescindible para garantizar la aplicación.

En contraste, cuando los AV adoptan la forma de programas voluntarios (que generalmente implican compromisos individuales de las firmas, en el

marco de legislación vigente), se obtiene en general un resultado mucho más interesante en términos de su aceptabilidad pública y las posibilidades de aplicación. En particular, los compromisos individuales pueden complementar los colectivos, facilitando la aplicación, aún en los casos en que la legislación no permite contratos entre el gobierno y las empresas. Las experiencias japonesa y holandesa muestran que la inclusión de los términos del AV en las autorizaciones municipales de operación brinda un mecanismo sencillo y efectivo para la aplicación. Sin embargo, esto también requiere la cooperación de las provincias y municipalidades y el gobierno nacional durante las negociaciones.

#### *Enseñanzas adicionales de la promoción de la eficiencia energética a través de AV en Europa*

Durante los años 1990, la mayor parte de los países europeos han aplicado acuerdos voluntarios para la reducción de gases de efecto invernadero. En general se trata mayormente de acuerdos voluntarios que promueven la “producción limpia” en el sentido de que sus objetivos están fijados en términos de mejora de la eficiencia energética (y no de reducción de emisiones de dióxido de carbono, por ejemplo).

Dichos acuerdos voluntarios presentan un grado muy variable de “ambición” en sus objetivos. En Suecia, por ejemplo, el programa voluntario ofrecido a las empresas no va más allá de la preparación para la certificación (bajo normas ISO 14001 o EMAS) de los sistemas de gestión energética de las empresas.

El programa voluntario danés, en cambio, ofrece a las firmas muy intensivas en energía la posibilidad de reducir la tasa de impuesto a las emisiones de dióxido de carbono, a cambio de un compromiso empresarial que incluye:

- a) la realización de una auditoría ambiental,
- b) la identificación de proyectos de inversión en eficiencia energética,
- c) la realización de todo proyecto de inversión en eficiencia energética con un período de retorno inferior a 4 años,

d) la introducción de un sistema de gestión energética.

En los acuerdos negociados franceses y alemanes, el organismo público competente negoció con las cámaras industriales de las principales industrias intensivas en energía, una mejora en la eficiencia energética (a cambio de la no introducción de medidas alternativas de política ambiental en el área, por ejemplo, impuestos a las emisiones de dióxido de carbono). Los estudios de caso disponibles sugieren que las cámaras industriales tuvieron bastante libertad para fijar los objetivos de mejora de eficiencia energética, frente a organismos reguladores con escasa información sobre las posibilidades de mejorar la eficiencia energética en cada caso y con poco poder de amenaza de una regulación alternativa exigente en la materia (debido a la preocupación manifestada por los gobiernos en cuanto al impacto competitivo potencial de políticas muy ambiciosas para reducir las emisiones de dióxido de carbono).

En el caso holandés, los AV sobre eficiencia energética introducidos a principios de los años 1990 básicamente proveyeron un medio para implementar el objetivo ya aprobado por el Parlamento en 1989 de reducir las emisiones industriales de CO<sub>2</sub> en un 5% en el período 1989- 2000. Por un lado hubo una negociación sectorial sobre los plazos y objetivos en términos de mejora de la eficiencia energética (que redundó en la adopción casi generalizada de un objetivo de mejora de la eficiencia energética por unidad de producto en un 20% entre 1989 y 2000). Por otro lado, hubo una exploración de las posibilidades técnicas de alcanzar dicha mejora sector por sector. Asimismo y en cuanto al *enforcement*, pesaba a nivel de cada empresa el compromiso de hacer una auditoría ambiental y de presentar un plan de mejora de la eficiencia energética (inversiones), requeridos para la renovación de permisos de operación.

Las evaluaciones disponibles sugieren que sólo en los casos holandés y danés las mejoras de la eficiencia energética resultantes de los AV estuvieron por encima de lo que hubiera ocurrido tendencialmente en la industria (por ejemplo, las empresas prolongaron el período de repago usualmente requerido para aceptar un proyecto de inversión en eficiencia

energética). En los otros casos (Suecia, Alemania, Francia) aparece que las empresas sólo implementaron medidas de mejora en la eficiencia energética que resultaban rentables a nivel privado. Desde este punto de vista, los AV han sido caracterizados como “no ambiciosos”.

En el caso francés, además de la falta de una amenaza creíble de legislación alternativa, dos otros factores contribuyeron a una escasa ambición de los objetivos de los acuerdos negociados:

a) la escasa magnitud (y superposición de pequeños programas) de los incentivos (subsidios, financiamiento, etc.) para la inversión en eficiencia energética (otorgados por la agencia francesa para el medio ambiente y la energía –ADEME-)

b) la falta de coordinación institucional entre las políticas de fomento de la producción limpia y la eficiencia energética (a cargo de la ADEME) y las políticas de reducción de emisiones de dióxido de carbono de origen industrial (a cargo del Ministerio del Medio Ambiente). Si los instrumentos de incentivo a la inversión en eficiencia energética se hubieran fortalecido y combinado con la negociación de los objetivos de los AV, probablemente los objetivos alcanzados hubieran sido más ambiciosos.

Las enseñanzas de la evaluación de estos esfuerzos de promoción de la producción limpia pueden resumirse en 5 puntos:

1) Las empresas intensivas en energía tienen sus propios incentivos para desarrollar tecnologías más eficientes en su uso de energía (en especial en sus principales procesos de producción) y para difundirlas y adoptarlas una vez disponibles. Asimismo, los esfuerzos de las firmas para desarrollar un sistema de gestión energética sólo pueden responder a incentivos derivados del mercado en que operan o de su interés de mejorar su entrada en mercados de exportación “exigentes”. Los acuerdos voluntarios o la promoción de la producción limpia no alteran dichas decisiones (o el interés/convencimiento de las firmas para encararlas) más que mínimamente.

2) La evaluación *a priori* de las posibilidades de mejorar la eficiencia energética a nivel de empresas e industrias puede contribuir *a posteriori* a juzgar los resultados obtenidos bajo un AV u otro mecanismo de promoción de la eficiencia energética. Para ello se requiere la presencia de un organismo técnico de la órbita pública suficientemente poderoso (en términos de recursos para evaluar el potencial de dichos instrumentos, con “buena llegada” a las firmas, y con capacidad de instrumentar incentivos – por ej. subsidios a la inversión-).

3) Los programas más ambiciosos en sus objetivos (tales como los programas daneses y el AV holandés) suelen implicar altos costos de monitoreo, control y evaluación de la performance de los programas. De acuerdo a la escasa evidencia disponible, no puede decirse que los acuerdos voluntarios impliquen bajos costos administrativos.

4) Aún los programas más ambiciosos no alcanzan a fijar un tope a las emisiones en valor absoluto (dado que la eficiencia energética suele medirse en términos específicos, es decir, por unidad de producto). De hecho, tanto en Holanda como en Dinamarca, las emisiones agregadas de dióxido de carbono crecieron durante los años 1990 pese a la mejora en la eficiencia energética (lo cual se debió a un gran aumento de la producción industrial en dichos años).

5) Finalmente, cabe destacar que las políticas de promoción de la producción limpia suelen presentarse a las empresas como “identificando mejoras rentables de mejora en su *performance* ambiental”. Es decir, que una evaluación *a posteriori* del impacto de dichas medidas de promoción sólo mostrarán mejoras que podrían catalogarse como “business as usual” (es decir, las empresas podrían haberlas encarado aún en ausencia de intervención pública). Incluso, cabe destacar que las empresas tienen sus propios criterios (o aún prejuicios) para seleccionar las iniciativas que son rentables, y por ello a veces puede aparecer paradójico que la promoción de mejoras que pueden ser rentables para las firmas no encuentre eco en las mismas.

## 6. Ventajas y limitaciones de la promoción de la producción limpia dentro de una reforma de política ambiental en Argentina.

Sólo algunos puntos tentativos para discusión son esbozados en este pequeño apartado.

-El interés de adoptar instrumentos de política que exploten el potencial de reducir la contaminación a bajo costo y que puedan proporcionar mayor flexibilidad con respecto a la normativa vigente resulta casi obvio en el actual contexto argentino.<sup>84</sup>

-La posibilidad de utilizar una combinación de instrumentos “nuevos” y “tradicionales”, como por ejemplo instrumentos económicos con AV para la promoción de la producción limpia (es decir, la empresa podría elegir entre pagar un impuesto o participar en un AV implicando una serie de iniciativas de producción limpia) sería interesante, ya que permitiría por ejemplo, darle un marco claro de *enforcement* al uso de instrumentos voluntarios.

-La experiencia europea nos muestra hasta qué punto el éxito del uso de AV o de la promoción de la producción limpia depende de un organismo público con capacidad para hacer una evaluación técnica del potencial para reducir la contaminación (emisiones) a través de la introducción de producción limpia, conocedor de los incentivos reales de las empresas para encararlos y con capacidad de reforzarlos (por ej. a través de subsidios o de créditos a bajo costo) si fuera necesario.

-El uso de una combinación de instrumentos requiere una alta capacidad regulatoria en términos de recursos para monitoreo, poder de policía, evaluación de los resultados a tiempo para introducir mejoras en caso de que los objetivos estén en riesgo de no ser alcanzados, etc.

-Los dos puntos anteriores sugieren, en principio, que el uso de nuevos instrumentos de política ambiental requiere gran capacidad regulatoria en

---

<sup>84</sup> M.Conte Grand: "Bases para una política ambiental en Argentina", mimeo, FADE, Buenos Aires, 1998.

materia ambiental e industrial, lo cual lamentablemente no ha sido la tradición en Argentina. Sin embargo, la experiencia en los países desarrollados nos muestra una gran variedad de diseño y de resultados de la introducción de AV y de promoción de la producción limpia y parece interesante evaluar qué tipo de diseño sería más adaptado a las condiciones locales.

-Parecería necesario, entonces, explorar más detalladamente que potencial existe para el uso de distintos instrumentos flexibles y de promoción de la producción limpia que puedan articularse en las áreas prioritarias de política ambiental en Argentina, de modo de mejorar la *performance* empresaria en materia de emisiones a bajo costo, teniendo en cuenta las restricciones de recursos e institucionales que enfrenta la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

## Segunda Parte

### **Aplicación del Desarrollo Sustentable a los casos seleccionados**

El objetivo de esta segunda parte es poder observar en que medida cada uno de los países seleccionados está aplicando el concepto de desarrollo sustentable en sus políticas ambientales. Para esto tendremos en cuenta primero cuando se incorporo el concepto de desarrollo sostenible a la política ambiental de cada uno de los países; segundo que jerarquía tiene dicho concepto, si constitucional, o si es una ley nacional, o un decreto; tercero como es el organigrama del área ambiental en cada una de los gobiernos; cuarto que leyes han sancionado cada gobierno para poder observar si hay o no de una verdadera intención de aplicar el concepto de desarrollo sustentable a sus respectivos territorios ; y finalmente con que instituciones cuenta el área ambiental de cada país para una posible aplicación del concepto.

Teniendo en cuenta cuando aparecieron los ministerios de desarrollo sustentable o las instituciones que se encargaran del Desarrollo Sostenible, para esto haremos un recorrido cronológico. Además tomaremos en Argentina como referente la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional y en Francia la LOADDT, atendiendo a su surgimiento y a como fue su implementación.

## **Capítulo I Caso Argentina**

### **1. Legislación Ambiental Argentina**

#### **1.1 La evolución jurídica: el derecho de los recursos naturales, el derecho ambiental y el derecho de la sustentabilidad**

La evolución del derecho y la incorporación paulatina del medio ambiente a sus instituciones y cuerpo legal, así como su aplicación efectiva, ha transitado por tres grandes etapas o periodos.

El primer momento coincide con la creación de los sistemas jurídicos modernos y la elaboración de los códigos civiles, penales y comerciales, se dictan normas sin tener objetivos ambientales explícitos, esto produce consecuencias en el ambiente.

Esta normativa tiene orígenes muy antiguos, con raíces en el derecho romano o en precedentes judiciales, en derecho anglosajón. Los objetivos de estas normas no se vinculan con la protección de la naturaleza o el medio ambiente, sino con la tutela de intereses personales o patrimoniales que se ven afectados por actividades, generalmente vecinas o linderas, con incidencia negativa en el entorno.

La segunda etapa coincide con los primeros años del siglo XX, comienzan a parecer normas con propósitos ambientales, que tienden a proteger o tutelar componentes individuales del medio ambiente de los efectos negativos de ciertas actividades humanas. Según el jurista mexicano Raúl Brañes, esta etapa corresponde a la generación de la “legislación sectorial con relevancia ambiental”, caracterizada por una visión acotada o

compartamentalizada del medio ambiente<sup>85</sup>. En este periodo se sancionan diversas normas sectoriales tales como códigos de agua y código rurales, normas forestales, reglamentaciones de caza y pesca, etc.

Un caso particular de normativa sectorial con relevancia ambiental, es aquel vinculado a la conservación de la naturaleza. Si bien los primeros regímenes conservacionistas, tiene una clara naturaleza sectorial, en función de la tutela de un interés antrópico, sea éste de índole recreativo, económico o estético, son las primeras normas, las que dejan translucir una voluntad implícita, con alcances mayores a la de la simple preservación de un bosque o un paisaje como recursos estético o turístico.

La sanción de estas normas conservacionistas marca una suerte de transición en la senda hacia la normativa ambiental propiamente dicha. Más importante aún, la evolución de los marcos jurídicos referidos a la conservación de la naturaleza, refleja al itinerario de la transformación axiológica en que respecta a la relación entre el hombre y el medio ambiente.

El concepto de conservación, sin embargo, tenía en esta etapa una connotación respecto de lo ambiental, mucho más acotada y asimilable a otras normas señoriales orientadas hacia el “uso racional” de los recursos naturales.<sup>86</sup>

En esta segunda etapa coincide con la concepción de diversos juristas que pretenden jerarquizar al conjunto de normas específicamente sectoriales en una rama del derecho diferenciada, el derecho de los recursos naturales. El nacimiento de esta “rama autónoma del Derecho” se traduce en la creación de cátedras especializadas dedicadas a su enseñanza y el agrupamiento de diversos regímenes sectoriales, con un denominador común: la regulación del uso de un determinado recurso natural.

---

<sup>85</sup> Brañes Raúl, *Cinco años después de Río: algunas reflexiones sobre las tareas jurídicas pendientes en América Latina*, Planeta Verde, San Pablo, 1997, Pág. 112

<sup>86</sup> Ídem

Esta etapa intermedia, identificada con la protección de los recursos naturales, no llega a gestar una visión integradora o transversal de lo ambiental, ni llega a postular herramientas o instrumentos legales con rasgos propios, diferenciándose de las demás ramas de la ciencia jurídica<sup>87</sup>.

Como señala el jurista Guillermo Cano, Mientras históricamente el derecho se ha ocupado de las normas sectoriales que versan sobre las relaciones jurídicas ente hombre, respecto de sus derechos o potestades sobre los recursos naturales, en cuanto a las reglas y obligaciones referidas a su manejo o protección.<sup>88</sup>

Esta concepción de Cano marca una inflexión a partir de la cual el Derecho evoluciona hacia una regulación dirigida al hombre, en función de sus deberes y obligaciones frente a la naturaleza, y no solamente en cuanto a la asignación de deberes y derechos entre hombre respecto de los recursos naturales.<sup>89</sup>

Siguiendo a Brañes, el inicio de la tercera etapa en la evolución del Derecho Ambiental coincide con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, realiza en Estocolmo en 1972.<sup>90</sup> A partir de este hito, comienzan a ser sancionadas diversas normativas con fines ambientales muy específicos, conforme a una visión integradora que visualiza al medio ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema que promueve el desarrollo sostenible.

A partir de la década del setenta, se incorporan a los marcos normativos comunes o sectoriales vigentes, diversas innovaciones de neto corte ambiental y se sancionan normas sectoriales tendientes a regular la generación de contaminantes, como es el caso de la protección de la atmósfera, las aguas, o la salud humana en el ámbito de trabajo.<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> Pigretti Eduardo, *Derecho de los Recursos Naturales*, FEDYE, Buenos Aires, 1975, Pág. 21.

<sup>88</sup> Cano Guillermo, *Recursos Naturales y Energía*, FEDYE, Buenos Aires, 1979, Parte I, Pág. 45

<sup>89</sup> Cano Guillermo, *Recursos Naturales y Energía*, FEDYE, Buenos Aires, 1979, Parte I, Pág. 43

<sup>90</sup> Brañes Raúl, *Cinco años después de Río: algunas reflexiones sobre las tareas jurídicas pendientes en América Latina*, Planeta Verde, San Pablo, 1997, Pág. 112-114.

<sup>91</sup> La Ley 20.284 de la protección de la atmósfera, Ley 22.351 Parques Nacionales, Ley 22.421 Fauna, Ley 22.428 Conservación y la Ley 19.587 Higiene y Seguridad en el Trabajo.

En algunos países, existe un esfuerzo explícito para sistematizar y agrupar el conjunto normativo de carácter ambiental, con claros fines de tutela hacia los recursos naturales, en Códigos dotados de una organización interna e integralidad en el encuadre jurídico. Este es el caso del Código de los Recursos Naturales de Colombia, obra de Guillermo ano. En otros caso se optó por la sanción de diversas “leyes marco”, tendientes a establecer lineamientos generales en materia de políticas ambientales de cumplimiento obligatoria, tanto para el sector público como para la actividad privada.

Es probable que el fenómeno más relevante de este período, posterior a la Conferencia de Estocolmo, sea la inclusión de preceptos constitucionales reconociendo en forma explícita un derecho a gozar de un medio ambiente “sano”, “adecuado” o “apto”. Este reconocimiento constitucional del derecho al medio ambiental.

Estimamos que la etapa del Derecho Ambiental, que ha caracterizado a los últimos años de la evolución jurídica, es insuficiente por sí sola como herramienta para la sustentabilidad. Por otra parte, el concepto de “desarrollo sustentable”, aun cuando haya sido esbozado durante la década del setenta, cobra consistencia a partir de la redacción del Informe Brundtland y se explicita formalmente luego de la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro en 1992.

La evolución jurídica de los últimos años permite distinguir una primera instancia a partir de la Conferencia de Estocolmo, centrada en lo ambiental, con las características integradoras y sistémicas que ha señalado Brañes.

En una segunda instancia, con una evolución a partir de la Cumbre de la Tierra hacia una concepción más integradora de los aspectos sociales, ambientales y económicos, el concepto de sustentabilidad tiende a completar y enriquecer el contenido del Derecho Ambiental.

Como consecuencia de esta evolución hacia el derecho de la sustentabilidad, cobran importancia algunas instituciones y mecanismos que le son inherentes.

El reconocimiento del derecho constitucional al ambiente sano, la internalización de costos ambientales y la utilización de las herramientas económicas, son todos elementos que caracterizan a esta posterior del derecho de la sustentabilidad.

El principio precautorio, por ejemplo y su vinculación con la mitigación de los efectos ambientales o la misma definición de daño ambiental, con rasgos bien diferenciales respecto del daño civil en cuanto a su recomposición, son también consecuencias de una maduración conceptual que trasciende los límites de lo meramente independiente.

El mundo real contiene sistemas económicos, ecológicos y sociales entrelazados en su funcionamiento. El tratamiento por separado de cada sector, ya no alcanza para aportar las soluciones que exige la visión de largo plazo, única manera de considerar a las generaciones futuras. Las decisiones públicas sustentables, deberán ser consideradas en forma sistémica, incorporando elementos de las políticas económicas, fiscales, energéticas y sociales, entre otras.

La sustentabilidad exige además, la integración del conocimiento científico, con la ciencia económica, en el marco de una participación social, que asegure la legitimidad de dicho proceso, verdadera precondition para su viabilidad o sustentabilidad social.<sup>92</sup>

Más que una rama del derecho o una etapa más sofisticada del derecho ambiental, el derecho de la sustentabilidad se asemeja a un método de análisis lógico para las relaciones entre el hombre y la naturaleza, impuesta por las circunstancias materiales de la actual realidad ecológica.

---

<sup>92</sup> Fernández Roberto, *La Naturaleza de la Metrópolis*, FADU, Universidad de Buenos Aires, 1999, pág 68

## 2. Los organos ambientales consagradas por la Legislación Nacional

### **1.1.2.1 Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable<sup>93</sup>**

*Este organismo es el maximo responsable de la aplicación de las políticas ambientales en el ámbito nacional y tiene por objetivos:*

- Asistir al Jefe de Gabinete en la implementación de la política ambiental como política de Estado y en los aspectos técnicos relativos a la política ambiental y la gestión ambiental de la Nación.
- Coordinar las políticas del gobierno nacional que tengan impacto en la política ambiental, estableciendo la planificación estratégica de políticas y programas ambientales del gobierno nacional.
- Coordinar y articular la gestión ambiental de los organismos responsables de ejecutar la política ambiental nacional.
- Planificar y coordinar la inserción de la política ambiental en los Ministerios y en las demás áreas de la Administración Pública Nacional.
- Integrar el CONSEJO FEDERAL DEL MEDIO AMBIENTE.
- Intervenir desde el punto de vista de su competencia en el desarrollo de la biotecnología.
- Entender en el ordenamiento ambiental del territorio y en la planificación e instrumentación de la gestión ambiental nacional.
- Entender en la preservación, protección, defensa y mejoramiento del

---

<sup>93</sup> <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=6>

ambiente, en la implementación del desarrollo sustentable, en la utilización racional y conservación de los recursos naturales, renovables y no renovables, la preservación ambiental del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica tendientes a alcanzar un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

- Entender en la elaboración y actualización permanente del diagnóstico de la situación ambiental nacional en forma coordinada con organismos nacionales, provinciales y municipales.

- Entender en la propuesta y elaboración de regímenes normativos que permitan la instrumentación jurídica administrativa de la gestión ambiental, el ordenamiento ambiental del territorio, a la conservación y uso racional de los recursos naturales y la calidad ambiental.

- Entender en el establecimiento de metodologías de evaluación y control de la calidad ambiental en los asentamientos humanos así como la formulación y aplicación de indicadores y pautas que permitan conocer el uso sustentable de los recursos naturales.

- Entender en el establecimiento de un sistema de información pública sobre el estado del ambiente y sobre las políticas que se desarrollan.

- Promover la difusión de la información y la adquisición de conciencia sobre los problemas ambientales del país.

- Promover la educación ambiental formal y no formal y coordinar con el MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA programas y acciones que fortalezcan su implementación.

- Entender en las relaciones con las organizaciones no gubernamentales vinculadas al ambiente y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental.

- Entender en la aplicación de los tratados internacionales relacionados con los temas de su competencia, e intervenir en la formulación de convenios internacionales en los asuntos propios de su área.

- Conducir la gestión y obtención de cooperación técnica y financiera internacional que otros países u organismos internacionales ofrezcan, para el cumplimiento de los objetivos y políticas del área de su competencia, en coordinación con los demás organismos del estado para su implementación.

- Entender en la gestión ambientalmente adecuada de los recursos hídricos en coordinación con el MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS.

- Coordinar e impulsar planes y acciones con organismos interjurisdiccionales de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal competentes, que entiendan en el saneamiento y ordenamiento ambiental de las cuencas y costas del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Como podemos observar los objetivos de la Secretaria son muy ambiciosos pero poco reales, ya que sería interesante conocer que medidas esta tomando el gobierno para promover la educación ambiental formal y no formal, y que metodología de evaluación de la calidad ambiental en ISO asentamientos humanos tiene ya que la mayor parte del parque automotor de la empresas de transporte contaminan y nadie dice nada.

Además sería interesante conocer que sistema de información pública utilizan para informar a la población acerca del estado del ambiente y las políticas que se desarrollan.

El **COFEMA** es el Consejo que reúne al Gobierno Central y a los Gobiernos Provinciales ya que estos son los dueños originarios de los

recursos naturales que e encuentren en su territorio. Y además la Ley General del Ambiente sitúa al COFEMA como eje del ordenamiento ambiental del país.

El COFEMA es la base del Sistema Ambiental Federal

-“Se establece el Sistema Federal Ambiental...” (Art. 23)

-“El Poder Ejecutivo propondrá a la Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente el dictado de recomendaciones o de resoluciones...” (Art. 24)

La Educación Ambiental también tiene al COFEMA como eje articulador ...“mediante la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal...” (Art. 15)

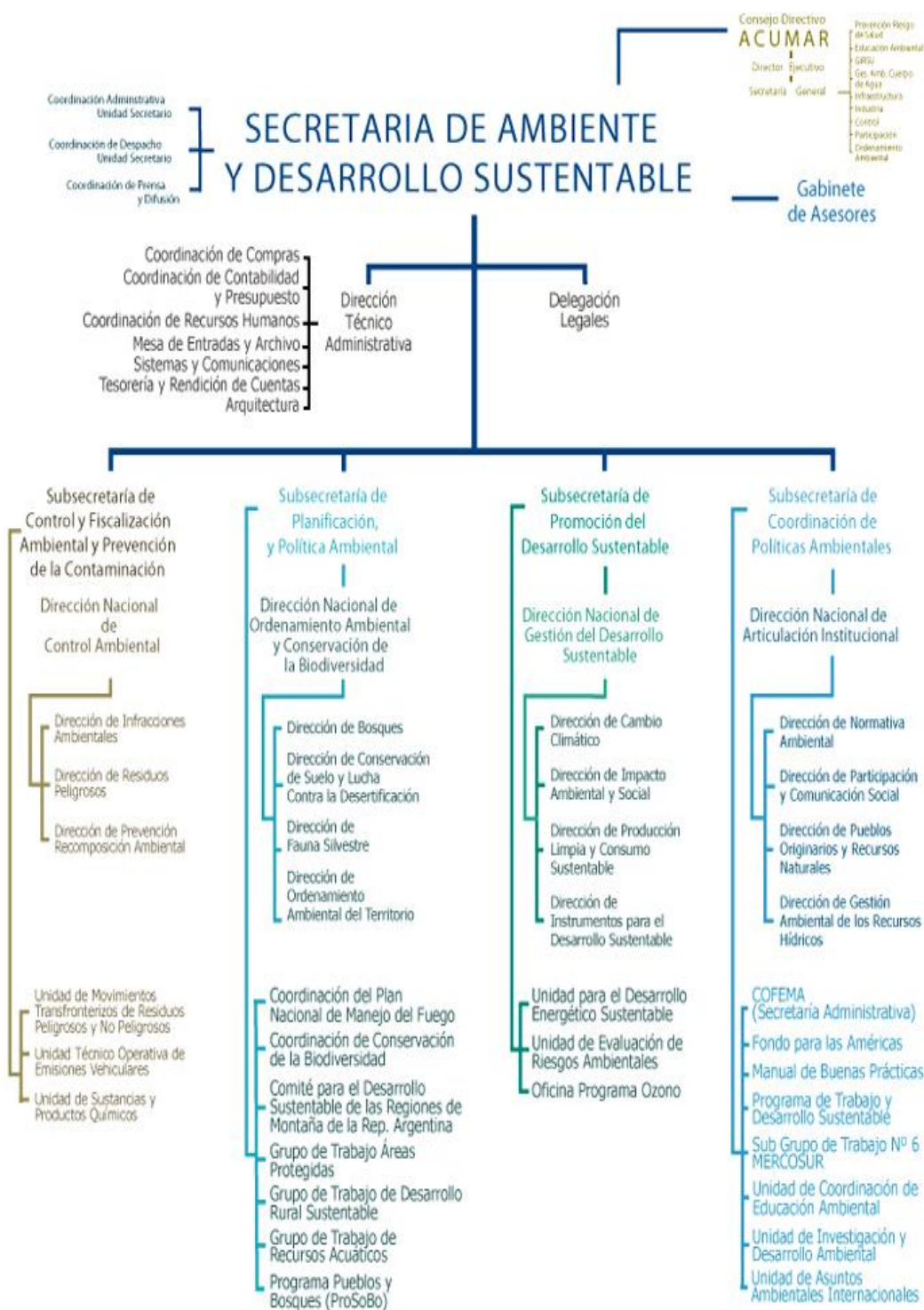
-“La Información ambiental es otro elemento donde el COFEMA opera como coordinador y canalizador...” mediante un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva...” (Art. 17)

Luego este objeto de coordinación se ratifica con la Ley Nacional 25.831 - REGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA AMBIENTAL...”

-“Se concertarán los criterios para establecer los procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción...” (art.5)

“En la ley 25.670, de PCBs (Bifenilos Policlorados) el COFEMA se cita como ámbito de coordinación otra vez...”

Lo mismo ocurre con la Ley 25.916 de Residuos Domiciliarios, en la que el COFEMA es el ámbito de consenso político en la materia.



Actualizado al 12/05/2008

Relevamiento Institucional: Marcelo Quatraro - Diseño: Daniel Casuscelli

Fuente: <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion>

## Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales<sup>94</sup>

### Objetivos:

- Asistir al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en la formulación ejecución e implementación de la política ambiental nacional y la coordinación con los distintos organismos.
- Canalizar las relaciones de la Secretaría con los demás órganos de la administración nacional con competencias específicas en las respectivas materias, y con otros niveles de decisión, a fin de que sus políticas y la implementación de éstas tomen en consideración las dimensiones ambientales involucradas.
- Prestar asistencia al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en la representación que ejerza el Estado Nacional ante organismos internacionales e ínter jurisdiccionales vinculados a la política ambiental nacional.
- Proporcionar los instrumentos administrativos necesarios para una adecuada gestión del CONSEJO FEDERAL DEL MEDIO AMBIENTE.
- Asistir al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en los planes, programas y acciones que se emprendan con relación a las leyes de Presupuestos Mínimos vigentes y que dicte el Honorable Congreso de la Nación.
- Entender en las relaciones con las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los temas ambientales y promover los mecanismos que faciliten la participación ciudadana en los temas ambientales.

---

<sup>94</sup> <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=155>

Objetivo que tiene esta dependencia:

- Asistir al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en todo lo relativo al diseño e implementación de la política nacional vinculada al uso racional de los recursos naturales, conservación de la biodiversidad, desarrollo de instrumentos e implementación de políticas tendientes a la sustentabilidad social, económica y ecológica, con estrategias a nivel regional.
- Asistir al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en todo lo referente a la planificación y ordenamiento ambiental del territorio.
- Intervenir en la elaboración y actualización permanente del diagnóstico de la situación ambiental y de los asentamientos humanos, en coordinación con otros organismos nacionales, provinciales y municipales.
- Entender en la propuesta y elaboración de regímenes normativos que permitan la instrumentación jurídica administrativa del ordenamiento ambiental del territorio, el uso racional de los recursos naturales y la calidad ambiental.
- Promover, diseñar, implementar y evaluar políticas, programas y proyectos vinculados a la planificación ambiental del territorio y efectuar el seguimiento de la calidad ambiental de los asentamientos humanos.
- Entender en el establecimiento de un sistema de información pública sobre el estado del ambiente y sobre las políticas que se desarrollan, en los temas de jurisdicción de la Subsecretaría.

---

<sup>95</sup> <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=156>

## Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable<sup>96</sup>

Algunos de los objetivos de esta subsecretaria son:

- Como todas las anteriores subsecretarías deben asistir al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en la formulación e implementación de una política nacional de desarrollo sustentable.
- Elaborar y difundir los instrumentos técnicos y de gestión necesarios para una adecuada implementación de una política de desarrollo sustentable.
- Favorecer la concientización y la participación de la sociedad argentina en la temática del desarrollo sustentable.
- Facilitar la participación y la coordinación con el sector empresarial en el ámbito de su competencia.
- Intervenir en la elaboración y actualización permanente del diagnostico de la situación del desarrollo sustentable a nivel nacional.
- Promover, evaluar e implementar políticas, programas y proyectos vinculados a la evaluación y control de las temáticas asociadas al desarrollo sustentable, a la prevención de la contaminación en todas sus formas, al análisis, promoción y desarrollo de tecnologías limpias, al ahorro energético y el uso de energías renovables.
- Canalizar las relaciones de la Secretaría con los demás órganos de la administración nacional y con otros niveles de decisión, a fin de que sus políticas y la implementación de éstas tomen en consideración las dimensiones del desarrollo sustentable, como así también al marco normativo vigente.

---

<sup>9696</sup><http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=157>

## Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación<sup>97</sup>

A continuación mencionaremos algunos de los objetivos, más importantes de esta subsecretaría:

- Asistir a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en la formulación e implementación de una política de fiscalización, control y preservación ambiental nacional.
- Confeccionar, diseñar y difundir las herramientas técnicas y de gestión para la adecuada implementación de una política de control, comprensiva del diagnóstico, prevención, preservación y recomposición ambiental.
- Propender a la toma de conciencia y la participación de la sociedad argentina en todo lo atinente a la fiscalización y control ambiental, generando mecanismos de difusión de información relativa a dicha temática.
- Fomentar, evaluar e implementar políticas, programas y proyectos vinculados al control ambiental y a las temáticas asociadas al mismo, así como a la preservación del ambiente y a la prevención de la contaminación en todas sus formas.

---

<sup>97</sup> <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=224>

### **3. La Constitución Nacional Argentina y su referencia al Desarrollo Sustentable**

El aporte más importante de la reforma del 94 fue la inclusión de los artículos de tercera generación, dentro de estos se encuentra el *artículo 41*:

*“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.”*<sup>98</sup> Este primer párrafo hace referencia al derecho que tiene los argentinos de tener un ambiente sano, haciendo una clara mención al concepto de desarrollo sustentable acuñado en el Informe Brundtland, además se refiere al deber de preservarlo, y la obligación de recomponer el daño.

*“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.”*<sup>99</sup> Este párrafo hace referencia a la protección del derecho.

*“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.”*<sup>100</sup> Este apartado se hace un aporte sumamente importante, que son los presupuestos mínimos, esto quiere decir que la Nación impondrá a las provincias un mínimo exigible de protección al ambiente. Cada provincia podrá elevar esos niveles de protección de acuerdo a sus necesidades, pero nunca los podrá disminuir.

---

<sup>98</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, art. 41

<sup>99</sup> Ídem

<sup>100</sup> Ídem

*“Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”*<sup>101</sup> Este último párrafo es muy claro, expresando la prohibición del ingreso de residuos peligrosos al país.

El Artículo 41 se refiere principalmente al denominado “Derecho a una mejor calidad de vida”, se incluyen en este artículo otros derechos como son: a la defensa del ecosistema, el derecho de los pueblos al desarrollo, al progreso, a la explotación de los propios recursos, a la paz, a la autodeterminación, a la integridad territorial.

La doctrina Argentina, se encuadra dentro del grupo de naciones afiliadas a la Responsabilidad Objetiva, como tipo de responsabilidad a la que adhiere la administración por determinadas agresiones al Medio Ambiente, por su parte, en un punto muy interesante, asigna de forma valiente un grado de responsabilidad compartida entre los sujetos autores del daño y el Estado, solo cuando éste hubiese autorizado o consentido la actividad degradante.

---

<sup>101</sup> Ídem

#### **4.1 “Principio Precautorio” como elemento constitutivo de la sustentabilidad**

Para realizar este apartado utilizamos el texto de Juan Rodrigo Wash, “Derecho Ambiente y Sociedad,” capítulo II El Ambiente y el Paradigma de la Sustentabilidad, el cual fue de extrema utilidad, para obtener un análisis minucioso del principio precautorio.

El principio Precautorio es una herramienta clave, no sólo del derecho y la política ambiental, sino también como presupuesto conceptual de la sustentabilidad en su dimensión más amplia, ya que abarca de los aspectos ecológicos y sociales.

El principio Precautorio tiene sus orígenes en Alemania durante la década del setenta, en un momento político signado por el alto prestigio de la planificación económica. En sus comienzos el Principio precautorio, suponía una política de Estado, tendiente a limitar o minimizar los impactos ambientales mediante un cuidadoso análisis de riesgo con la evaluación y planificación de alternativas.

Un elemento central del principio de precautoriedad es la idea de que todo decisor político debe actuar en forma anticipada, antes de contar con certidumbre científica, con la finalidad de proteger al ambiente y por consiguiente, los intereses de las generaciones futuras. Exige, como norma general, evitar cualquier riesgo de menoscabo al ecosistema, ante una situación de incertidumbre respecto de los daños potenciales al ambiente o deterioro social, que pudieran producirse a raíz de una determinada acción propuesta.

Siguiendo a O’Riordan y Jordan, podemos identificar un núcleo de elementos claves para la aplicación del Principio Precautorio cada uno con sus implicancias en el campo de las acciones o decisiones respecto de la sustentabilidad.

- 1- *Proactividad*: Esto es la disposición a tomar decisiones ante la ausencia de pruebas o elementos científicos o ante la ignorancia de ciertas cuestiones referidas al comportamiento de la naturaleza. Actuar en este sentido presupone que cualquier demora puede resultar a la larga, más perjudicial que la acción temprana intempestiva.
- 2- *Costo-Efectividad de las acciones*: El concepto de proporcionalidad en las respuestas esgrimidas tiene el propósito de examinar los beneficios ambientales de una propuesta determinada, a la luz de los costos que la misma pudiera traer aparejada.
- 3- *Resguardo de los espacios ecológicos vitales*: Cualquier decisión que se adopte debiera evaluar el grado de vulnerabilidad de los ecosistemas naturales y los posibles umbrales de irreversibilidad que una acción humana propuesta pudiera superar.
- 4- *Legitimación del “valor intrínseco”*: Las consecuencias del Principio Precautorio, quizás tienda a legitimar el valor intrínseco de algunos ecosistemas, siguiendo una tesitura biocéntrica. Ciertos ecosistemas extremadamente vulnerables, poseen un valor moral intrínseco, por cuanto deben ser protegidos, más allá de cualquier apreciación comparativa, o análisis de costo y beneficios. Este elemento, pone un límite de hecho a la regla de la proporcionalidad.
- 5- *Inversión de la carga de la prueba*: Este elemento resulta clave para la aplicación del Principio Precautorio. En la estructura decisoria tradicional, le corresponde al opositor de una iniciativa, la carga de demostrar el daño que la misma puede generar para el ecosistema. Aplicando el Principio Precautorio, se invierte la carga de demostrar la inocuidad de la propuesta, quedando la misma en cabeza del proponente.
- 6- *Planificación en una meso-escala temporal*: Esto requiere contemplar horizontes temporales de entre 25 y 100 años, no comprendido en

los análisis económicos clásicos. Los estudios de costo y beneficio raramente incluyen predicciones en estas escalas o dimensiones temporales. Lamentablemente el sistema democrático posee una escasa inclinación por la adopción de decisiones en este tipo de marcos temporales. Este principio puede ser poco popular en el plano institucional y social, dado que hay una predisposición natural a las gratificaciones a corto plazo.

7- *Recomposición de los pasivos ecológicos*: El principio precautorio es esencialmente una medida preactiva, exige una necesidad de sanear las imprudencias.

El principio precautorio debe ser situado dentro de su contexto institucional y social. Uno de los primeros interrogantes que se presenta en este sentido es el papel cambiante que desempeña la ciencia frente a la incertidumbre que caracteriza a muchas de las decisiones de tipo ambiental. Esta incertidumbre presenta un desafío profundo a los métodos clásico de la ciencia, basados en la experimentación, la verificación de los postulados teóricos y la consistencia de los resultados obtenidos.

Esta incertidumbre puede presentarse de tres maneras:

*\*La incertidumbre en cuanto a la inexistencia de información o datos.* Son raros los casos donde existe información consistente a lo largo de un período de tiempo lo suficientemente extenso que revista de utilidad en la predicción de consecuencias ambientales. Esta incertidumbre se suele suplir con modelizaciones, que no es otra cosa que la simplificación y reducción de la realidad de la naturaleza.

*\*La incertidumbre como ignorancia.* Cada vez son más los científicos que admiten que muchas teorías están sustentadas en hipótesis no comprobadas. En el caso de la oceanografía son muy grandes las áreas en las cuales se desconoce el comportamiento de algunos indicadores básicos, como temperatura, salinidad, etc.

*\*La incertidumbre como indeterminación.* En estos casos la falta de datos o la ignorancia es aún mayor que en los casos anteriores y se desconocen los alcances de muchas interrelaciones ecológicas básicas. Aquí la modelización incursiona en el terreno de la adivinanza. El ejemplo de las predicciones referidas al cambio climático, es quizás el más apropiado para el caso, dado la complejidad de los factores que intervienen, conjugado con los factores de lo imprevisto. Muchos sistemas naturales revelan un comportamiento carente de un patrón lógico repetitivo

## **5. Política Ambiental Nacional**<sup>102</sup>

### *5.1 Ley de Presupuestos Mínimo de Política Ambiental*

La Ley 25.675 fue sancionada en noviembre del año 2002, en ella se establecen los presupuestos mínimos para una gestión sustentable, a nivel nacional y de todas las provincias. De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Nacional es posible que cada provincia atendiendo a su realidad pueda elevar el presupuesto mínimo, pero jamás podrán bajar de dicho nivel.

El presupuesto mínimo representa una tutela ambiental uniforme para todo el territorio nacional, imponiendo las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental.

Los *objetivos* que se establecen en la Ley son: mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, fomentar la participación social en los procesos de toma de decisiones, el uso racional y sustentable de los recursos naturales, asegurar la conservación de la biodiversidad biológica, prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas provocan en el ambiente, para asegurar de esta manera la sustentabilidad ecológica, económica y social, y fundamentalmente promover cambios en las conductas y en los valores en todos los habitantes, para poder verdaderamente alcanzar el desarrollo sustentable.

Este marco legal consagra los siguientes *principios ambientales*:

-Congruencia, se refiere a la relación que se establece entre la legislación provincial y la municipal.

-Prevención, este principio alude a prevenir las causas y fuentes que provoquen problemas ambientales, ya que estos tendrán prioridad.

---

<sup>102</sup> <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=85>

-Precautorio, ante la posibilidad de que se pueda provocarse un daño grave o irreversible, pese a la ausencia de información o certezas científicas se tiene que impedir la degradación del ambiente, la simple sospecha basta para la protección ambiental.

-Equidad intergeneracional, es la responsabilidad que tiene las generaciones presente a cuidar el ambiente, para que las futuras generaciones puedan usar y gozar del medio ambiente.

-Solidaridad, La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos, así como la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

-Sustentabilidad, el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales actual, no deben comprometer en absoluto las posibilidades de aprovechamiento de las generaciones futuras.

-Cooperación, los recursos naturales y los sistemas ecológicos deben ser utilizados de manera racional y equitativa.

-Progresividad, los objetivos ambientales deben ser logrados en forma gradual, y adecuando las actividades a los objetivos planteados.

-Subsidiariedad, se refiere a la obligación que tiene el Estado nacional en la prevención y protección del medio ambiente.

-Responsabilidad, el que genera efectos negativos o degradantes en ambiente, será responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas.

Los *instrumentos* que contempla la Ley para su aplicación son:

-Evaluación de impacto ambiental.

-Educación ambiental.

- Sistema de Control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
- Ordenamiento ambiental del territorio.
- Sistema de diagnostico e información ambiental.
- Implementación de un régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

## **Capítulo II Caso de Francia**

### **1. El Medio Ambiente en Francia**

La política ambiental de Francia se inscribe dentro de una estrategia más global de desarrollo sustentable, la cual integra también desafíos económicos y sociales. Dentro de este contexto, Francia ha asumido varios compromisos internacionales que la han llevado a aprobar medidas nacionales a favor del medio ambiente.

Una de ellas fue introducir la Carta del Medio Ambiente como preámbulo de la Constitución Francesa mediante la Ley N° 2005-205 del 1° de marzo de 2005. Esta Carta, elaborada en el 2004, establece los derechos y deberes en materia ambiental a lo largo de diez artículos cuyos principios generales, que tiene como origen la Declaración de Río. Los principios hablan sobre todo, de acción preventiva, de la corrección, del principio de precautorio, de contaminador-pagador y el de participación-información.

Francia ha implementado varias medidas nacionales a favor del medio ambiente en el marco de sus compromisos internacionales relativos al desarrollo sostenible. Así, luego de la Conferencia de Río de 1992, Francia aprobó un programa de acciones para el siglo XXI denominado Agenda 21, y elaboró una primera estrategia nacional de desarrollo sustentable con objetivos ambientales. Las agendas locales 21, que son actualmente 249, corresponden a proyectos de desarrollo locales que propician modos de producción y de consumo los cuales economizan recursos: energía, agua, suelo, aire, biodiversidad<sup>103</sup>.

Al evaluar nuevamente su Plan Clima 2004-2012, el 13 de noviembre de 2006, el Comité Interministerial para el Desarrollo Sostenible (CIDD) fijó para Francia un objetivo más ambicioso que el del Protocolo de Kyoto,

---

<sup>103</sup> La France et le développement durable (Francia y el desarrollo sustentable), publicación de Etudes de la Documentation française, n° 5226, noviembre 2005, pp. 75 a 90.

teniendo como meta el “factor 4” que consiste en reducir en una cuarta parte las emisiones de gas con efecto invernadero.

La Cumbre de Johannesburgo llevó a Francia a adoptar una nueva Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable (ENDS) para el periodo 2003-2008. La ENDS otorga una particular importancia a los temas ambientales y su prioridad es la biodiversidad así como el desarrollo de las energías renovables.<sup>104</sup>

Es importante aclarar que la parte ambiental de la estrategia francesa de desarrollo sustentable se encuentra en conformidad con la Estrategia Europea de Desarrollo Sustentable (EEDS) que propone principalmente, en materia ambiental, limitar el cambio climático, utilizar todavía más las energías limpias y administrar los recursos naturales de manera más responsable.

### **La acción de Francia en favor de la diversidad**

Francia limita con cuatro continentes y con tres océanos, se sitúa respectivamente en el 4° y en el 9° lugar de los países que albergan el mayor número de especies animales y plantas amenazadas. Francia se caracteriza por tener cuatro de las seis regiones biogeográficas europeas (atlántica, alpina, continental, mediterránea) y alberga numerosas especies de aves y tipos de hábitat, pero es uno de los países que tiene el más bajo porcentaje de protección en su territorio.<sup>105</sup>

Para contener mejor estas amenazas que se ciernen sobre la biodiversidad, una estrategia nacional para la biodiversidad se lanzó en 2004, con la voluntad de limitar la pérdida de la biodiversidad para antes de 2010.

Francia organizó la Conferencia Internacional sobre la Biodiversidad, con apoyo de la UNESCO, que se llevó a cabo en París del 24 al 28 de enero de 2005, la cual concluyó con la Declaración de París sobre la Biodiversidad.

---

<sup>104</sup> La France et le développement durable (Francia y el desarrollo sustentable), publicación de Documentation française, Regards sur l'actualité, n°300, junio-julio 2004, pp. 1 a 76.

<sup>105</sup> Ídem

Además debemos recordar que Francia forma parte de la red Natura 2000, como iniciativa comunitaria de la Ley sobre el desarrollo de territorios rurales del 23 de febrero de 2005, cuyo objetivo consiste en conservar los hábitats, las especies animales y vegetales en el territorio nacional. En 2006, la red francesa Natura 2000, que reúne los sitios ecológicamente ricos, cubre cerca del 12% del territorio francés en Europa.<sup>106</sup>

En cuanto al accionar del Estado, podemos decir que tiene una presencia muy intensa en la política de parques naturales desde la Ley N° 76-629 del 10 de junio de 1976 relativa a la protección de la naturaleza, vela por la protección del patrimonio natural a escala nacional o mundial. La Ley N° 2006-436 del 14 de abril 2006, relativa a los parques nacionales, a los parques naturales marinos y a los parques naturales regionales relanza la política de los parques naturales asociándolos cada vez más a las entidades locales o territoriales. La Ley N° 2006-436 prevé la apertura de un parque natural marino (Mar de Iroise) y otros nuevos parques (Altos de la Reunión, Guayana, Calanques)<sup>107</sup>.

### **Otros sectores sometidos a las exigencias ambientales**

Numerosos sectores, cuyas actividades tienen repercusiones en el medio ambiente, se encuentran sometidos a exigencias de *protección ambiental definidas a escala nacional*.

► De esta manera, la Ley del 13 de julio de 2005, relativa al programa que establece las orientaciones de política energética para los treinta años siguientes, tiene como objetivo a largo plazo preservar el medio ambiente y la salud humana, luchando contra la agravación del efecto invernadero. Entre los ejes de implementación de la política energética, la diversificación de la misma, mediante el *desarrollo de energías renovables*, una de las prioridades.

---

<sup>106</sup> La France et le développement durable (Francia y el desarrollo sustentable), publicación de Etudes de la Documentation française, n° 5226, noviembre 2005, pp. 75 a 90.

<sup>107</sup> Ídem

- La Ley de Orientación Agrícola del 5 de enero de 2006 tiene como objetivo *promover prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente* por medio de medidas fiscales, e incita a multiplicar las superficies de cultivos energéticos con el fin de producir más biocombustibles.
- Los transportes son uno de los objetivos de la política de lucha contra el cambio climático. Los transportes por carretera producen 135.2 millones de toneladas de gas de efecto invernadero por 146.9 millones de toneladas que emite el conjunto de los transportes. Por ello hay medidas que promueven el límite de velocidad, vehículos limpios, la firma de la *Carta de Compromisos Voluntarios de Reducción de Emisiones de CO2 durante tres años*, por parte de profesionales del transporte carretero de mercancías.
- La política del agua - redefinida por la Ley 2006-1772 del 30 de diciembre de 2006 sobre el agua y los medios acuáticos, previamente enmarcada por la directiva marco europea (DCE) del 22 de diciembre de 2000 y transpuesta en derecho francés por la Ley del 21 de abril de 2004, responde así a los objetivos de eficacia ambiental mediante la búsqueda de una mejor adecuación entre recursos de agua y las necesidades, en una perspectiva de desarrollo sostenible.

## **2. Desarrollo Sostenible en Francia**

El concepto de Desarrollo Sostenible hizo eco muy limitado en Francia a principios de 1990. El débil, o escaso interés inicial fue seguido por una serie de reposicionamientos institucionales en favor de la DS en paralelo con los cambios en los gobiernos y los ministros de Medio Ambiente.

### **De 1992 a 1997:**

La Agencia de Medio Ambiente y Control de la Energía (ADEME), EPIC recién creada para reagrupar tres agencias que trabajaban sobre la energía, el aire y los residuos, fundaron su misión general en el concepto de El Desarrollo Sostenible en 1992.

Una Comisión Francesa sobre el Desarrollo Sostenible (CFDD) se crea por decreto el 29 de marzo de 1993, de conformidad con el artículo 38-40 de la Agenda 21 de Río. Pero la comisión sólo será verdaderamente establecida en 1996.

Esta acción del Ministerio de Medio Ambiente, Barnier (de 1993 a 1995), da un primer impulso a la adopción del concepto de DS. La Ley de 2 de febrero de 1995, sobre el fortalecimiento de la protección del medio ambiente incorpora al concepto DS utilizando la definición del Informe Brundtland (artículo I, Jorf 3 de febrero de 1995) igualmente retomado en la Ley de Orientación para el Ordenamiento y Desarrollo del Territorio, el 4 de febrero de 1995, la cual establece que " la política nacional de uso de suelo, fija las orientaciones fundamentales en materia de ordenamiento territorial, medio ambiente y DS" (artículo 2).

Corinne Lepage, quien sucedió a Michel Barnier en el Ministerio de Medio Ambiente en 1995, busca afirmar la vocación de su ministerio para poner en práctica la temática del desarrollo sostenible. Ella relaciona la Comisión Francesa de Desarrollo Sustentable (CFDD) a su ministerio y se instala realmente en 1996. Se organizan los primeros cimientos regionales de

desarrollo sostenible para preparar una estrategia nacional de desarrollo sostenible (para la reunión general de las Naciones Unidas de Río 5, 1997). La disolución en 1997, interrumpe esta obra.

### **El gobierno Jospin (1997 - 2002):**

Principalmente es a partir de mayo de 1997, que la noción de DS va a inscribirse con fuerza en las políticas públicas nacionales. La reunión de los ministerios del Medio ambiente y Ordenamiento Territorial, confiados a Dominique VOYNET, obliga ambas administraciones a formar sólo una. Las medidas concretas tomadas por el Estado desde el 1997 hacen progresar el tema del DS, a través de varias leyes que toman en consideración la noción de DS y lo traducen en términos legislativos y reglamentarios:

*\*La Ley de Orientación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOADDT) del 25 de junio de 1999. La noción de DS esta fuertemente atada a la de ordenamiento territorial, volviendo a ser tomada en cuenta esencialmente para los proyectos de ordenamiento. El texto de la ley especifica " que se trata de impulsar una política que contribuye a un DS que asocia realización económica, justicia social y calidad del medio ambiente, que favorece la participación del conjunto de los actores y que moviliza los territorios en provecho del empleo."*

*\*La Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (Ley SRU) de 13 de diciembre de 2000 Esta Ley amplía las misiones asignadas a los documentos de planificación: (esquemáticamente) la PLU (estrategias urbanas) y Scot (planes de Coherencia Territorial) deben inscribirse en PADD (Proyectos de Planificación y el Desarrollo Sostenible).*

Podemos citar aún:

*-La Ley de Orientación Agraria, de 9 de julio de 1999, que define los contratos territoriales de explotación (CTE);*

*-La Ley de Orientación Forestal, de 9 de julio de 2001.*

En general estas leyes proyectan una planificación a largo plazo, y de consulta previa, e introducían una lógica de proyecto. Así pues, DS es ahora en realidad, un plazo de la ley, pero sin embargo no tiene definición jurídica precisa.

- Ley de "Nuevo Reglamento Económico (NRE), de 15 de mayo de 2001. Esta ley, en su artículo 116, exige que las empresas que participen en el mercado a rendir cuentas en los informes anuales sobre su gestión social y ambiental. Estas empresas están obligadas a especificar las consecuencias sociales y ambientales de sus actividades.

En términos de políticas territoriales de Estado: Conferencia Interministerial de Ordenamiento Territorial (CIADT) de diciembre de 1998: El DS es uno de los objetivos prioritarios de las políticas territoriales que se define en el nuevo CPER (6<sup>a</sup> generación de Contratos de Plan Estado - Región - 2000-2006).

El Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MATE) lanza 2 convocatorias de proyectos para aplicar la Agenda Local 21 (en referencia a la Agenda 21 de Río, y en su Capítulo 28 que concierne a las comunidades locales) en 1997 y 2000.

El desarrollo sostenible sale del círculo de iniciativas de Francia, comenzando a prosperar en discurso a partir de 2001. Sin embargo, el gobierno se estaba atrasado en la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable (SNDD) para ser presentada durante la Cumbre de Johannesburgo. Yves Cochet presente "propuestas para una SNDD en marzo de 2002. El derecho regresa al poder en mayo de 2002.

### **El gobierno de Raffarin (2002...)**

El perfil institucional del concepto de DS es aún más fuerte, los foros que acompañan el desarrollo de la noción en la sociedad estuvo formado por asociaciones, autoridades locales, empresas, etc.

**Mayo de 2002:** MATE es el nombre de Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible (pierde la competencia de "ordenamiento territorial": a pesar de su nombre, se reorientó estructuralmente sobre temas ambientales), y se creó una Secretaria de Estado para el Desarrollo Sostenible.

*Después de la Cumbre de Johannesburgo, se relanza la SNDD:*

- Seminario gubernamental sobre DS, reuniendo a todos los gobernadores el 28 de noviembre del 2002.

- Creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CNDD), que reúne a los actores de la sociedad civil, por decreto el 13 de enero de 2003. Este consejo se encarga de dar consejos y sugerencias durante la preparación de la SNDD. (El 1º informe de la CNDD es emitido el 5 de mayo de 2003).

- Creación del Comité Interministerial para el Desarrollo Sustentable (CIDD) que sustituye a los Comités Interministeriales de Medio Ambiente (CIEN), Comité Interministerial de Prevención de Riesgos Naturales (CIPRNM) y a la Comisión Interministerial de Lucha Contra el Efecto Invernadero (CIES), en el primer trimestre del 2003.

3 de junio del 2003: la Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable es adoptada por la CIDD

**Junio 2003:** se crea la "Semana del Desarrollo Sustentable" con el objetivo de promover la noción y las practicas ejemplares. El MEDD lanzar un nuevo llamado para elaborar proyectos de la Agenda 21 local.

Señalan igualmente la multiplicación de coloquios de actores, la iniciativa de asociaciones y colectividades locales, que juegan un rol muy importante en la promoción y difusión de buenas practicas.

-**Marzo 2002:** Primer Asamblea Nacional de Desarrollo Sustentable, en Toulouse

-**Julio 2002:** Coloquio preparatorio de la Cumbre de Johannesburgo en Rennes.

-**Noviembre 2002:** Encuentro Nacional de Desarrollo Sustentable; donde se realiza un balance de Johannesburgo, en Angers.

-**Julio 2003:** Segunda Asamblea nacional de desarrollo Sustentable, en Lille

En este breve recorrido pudimos apreciar que Francia comenzó un poco más tarde, en relación con otros países de Europa, la institucionalización del Desarrollo Sustentable. Comenzando en el año 1993 con la creación de la Comisión Francesa de Desarrollo Sustentable. Pero una vez que empezó con este proceso lo hizo con mucha fuerza ya que creó un Comité Interministerial de Desarrollo Sostenible, consideramos que ese es uno de los pasos claves para abordar con éxito la temática, habiendo entendido y trabajado al Desarrollo Sostenible desde una perspectiva interdisciplinaria, y no como algo apartado o estanco.

Creemos que las medidas tomadas por el gobierno francés son muy efectivas, ya que parten de las comunidades locales, esto hace que dichas comunidades se sientan partícipes de las medidas a tomar. Y que sean actores decisivos en la elaboración de las políticas gubernamentales.

Esto nos parece muy acertado ya que partiendo de las necesidades, propuestas, problemas y visión de las distintas comunidades, es más fácil y más efectivo llevar adelante una política de DS, en donde las diferentes comunidades se sienten representadas por las leyes del gobierno nacional. Además porque el proceso de concientización es mucho efectivo, ya que el nivel de proximidad es mayor.

### **3. Las acciones a favor del Desarrollo Sostenible**

Estas acciones ponen en evidencia a cierto número de conceptos y dispositivos que acompañan a la noción de desarrollo sostenible.

#### **Bien Público Mundial**

Los bienes colectivos son propiedad de toda la humanidad (medio ambiente, pero también la salud y seguridad internacional) y que no pueden ser confiadas al libre juego del mercado. La teoría económica muestra que los bienes públicos engendran efectos externos positivos y ellos deben ser regulados a escala global (acuerdos internacionales, como el protocolo de Kyoto sobre la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero)

#### **Principio Precautorio**

Apareció en Francia con la Ley Barnie de 1995, pero sin embargo tiene rango constitucional recién después del 1 marzo del 2005 a través de la Carta del Medio Ambiente. Este principio indica que la ausencia de certezas científicas y/o técnicas no debe retardar la adopción de medidas que prevengan los riesgos de daños graves e irreversibles. Así en caso de riesgo para la salud o el ambiente, los poderes públicos pueden tomar medidas sin esperar que la realidad y la gravedad de los riesgos crezcan. Este principio no pone una regla de abstención (autoriza sólo las actividades humanas y los productos cuya inocuidad esta científicamente probada) pero una regla de acción: las autoridades deben intervenir para prohibir o reglamentar las actividades o desarrollos científicos que presentes riesgos.<sup>108</sup>

#### **Agenda 21**

Imagine que por la firma de la Cumbre de Rio 92, esta Agenda para el siglo XXI, reúne una serie de acciones concretas tanto en el ámbito económico, social y ambiental. Ella se caracteriza también por la participación de la población y de los actores del desarrollo, en cada etapa del proyecto (concepción, ejecución y evaluación). En Francia, esta gestión desembocó

---

<sup>108</sup> Fiches concours Actualité de la Documentation française.

en muchas Agendas 21 locales: gestión de parques naturales, agricultura periurbana sostenible, gestión de desechos, desarrollo de transportes comunes, etc.

#### **4. Los organos que utiliza el Estado para implementación del desarrollo sustentable.**

Con el fin de diseñar e implementar las acciones contenidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, algunos de los dispositivos administrativos aplicados después de la Cumbre Johannesburgo de 2002 son:<sup>109</sup>

##### **4.1.1 El Ministro de Estado, Ministerio de Ecología, Desarrollo y Ordenamiento Territorial Sustentable**

Después de las elecciones presidenciales de mayo del 2007, el gobierno de Fillon incluye un ministro de Estado, ministro de Ecología, Desarrollo y Ordenamiento Territorial Sustentable. Marcando la importancia dada a las cuestiones, el ocupa primer lugar después del primer ministro en orden protocolar.

##### **4.1.2 Comité Interministerial para el Desarrollo Durable.**

Por el decreto n°2003-145 del 21 de febrero del 2003, fue creado el Comité Interministerial para el Desarrollo Sustentable. Este Comité, va instar a otros comités interministeriales, la instancia de arbitraje es una de sus competencias.

Como todo Comité Interministerial, es presidido por el Primer Ministro, por su delegación, además estar el ministro encargado del desarrollo durable. El CIDD se reúne al menos una vez al año.

A los términos del artículo 3 del decreto, el CIDD “define las orientaciones de la política de conducción para el Gobierno a favor de del desarrollo sustentable, especialmente en materia de efecto invernadero y en la prevención de riesgos naturales mayores, controlando sus puesta en practica”. A este fin, el “adopta la Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable”, que garantizase y guarde coherencia con la posición y los compromisos contraídos por Francia a nivel europeo e internacional;

---

<sup>109</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/developpement-durable/strategie-nationale.shtml>

aprobar los planes de acción tendientes a integrar los objetivos de desarrollo sostenible en las políticas públicas, y elaborar un informe anual de evaluación sobre la aplicación de la estrategia nacional de desarrollo sostenible así como los planes de acción.

La creación del Comité Interministerial para el Desarrollo Sustentable fue la ocasión de proceder a una cierta racionalización. La CIDD toma las atribuciones del Comité Interministerial para el Medioambiente (CIEN) y del Comité Interministerial de Prevención de Riesgos Naturales Mayores (CIPRNM), que fueron suprimidos.<sup>110</sup>

#### **4.1.3 Consejo Nacional de Desarrollo Durable**

Paralelamente a esta creación, por el decreto n° 2003-36 del 13 enero del 2003, el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable. Esta relacionado con el primer ministro, y esta compuesto por otros presidentes, tiene 90 miembros que representan a las colectividades territoriales, de organizaciones profesionales empresas, sindicatos y asociaciones que tiene una actividad en el dominio del desarrollo sustentable o representan a los consumidores. En aplicación del decreto n°2005-147 del 18 de febrero del 2005, sus miembros a partir de ese momento son nombrados o removidos por el Primer Ministro, por un mandato renovable de tres años. El CNDS se reúne por lo menos cuatro veces al año.

Como lo muestra su composición, el CNDS tiene por función asegurar la expresión de la sociedad civil en materia de políticas de desarrollo sostenible. En los términos del decreto que la crea “colaborar con las políticas gubernamentales a favor del desarrollo sostenible”. Esto se refiere a la elaboración, y evaluación de estrategias nacionales de DS. Debe avisar al primer ministro todas las cuestiones relativas al DS. Pero el comité puede ser consultado sobre los textos de los proyectos legislativos y reglamentaciones que tenga incidencia en el dominio. Puede también

---

<sup>110</sup> Jean-Pierre Dufau, Emile Blessig, rapport d'information sur les instruments de la politique de développement durable, Assemblée nationale, 2005.

emitir, por iniciativa propia proposiciones y recomendaciones. Entrega cada año al gobierno un informe público (Art 3).<sup>111</sup>

#### **4.1.4. Comité Permanente de Altos Funcionarios de Desarrollo Sustentable**

Para preparar las decisiones del Comité interministerial para el desarrollo sustentable y a favoreciendo la aplicación del decreto del 21 de febrero del 2003, igualmente prevé el nombramiento de un alto funcionario encargado del desarrollo sustentable en cada ministerio. Los altos funcionarios de desarrollo sustentable, aseguran la sensibilización y formación en desarrollo sustentable, formular propuestas, y la declinación de las acciones que toma el Comité Interministerial en la temática. Su coordinación se organizó en el seno de una estructura horizontal, el Comité Permanente de altos funcionarios de desarrollo sustentable. En su lugar de origen es bajo las autoridades del ministerio de ecología y desarrollo sustentable, así se relaciona a el delegado interministerial a el desarrollo sustentable.<sup>112</sup>

#### **4.1.5 Delegado Interministerial de Desarrollo Sustentable**

Un Delegado Interministerial de Desarrollo Sostenible fue instituido próximo a Primer Ministro por el decreto del 21 de junio del 2004. El dirige y coordina en nombre del Primer Ministro las acciones administrativas del estado en favor del desarrollo sostenible. También contribuye a la coordinación de acciones de los establecimientos públicos del estado en este dominio. El prepara las deliberaciones del Comité Interministerial sobre el tema, asegurando la continuidad y vigencia de su aplicación. El realiza las acciones de evaluación, de formulación y de comunicación y participa en la definición de programas de investigación en materia de desarrollo sostenible esta asociado a la definición del programa de trabajo del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>111</sup> Informe sobre los instrumentos de la política de desarrollo sustentable, Asamblea Nacional 2005.

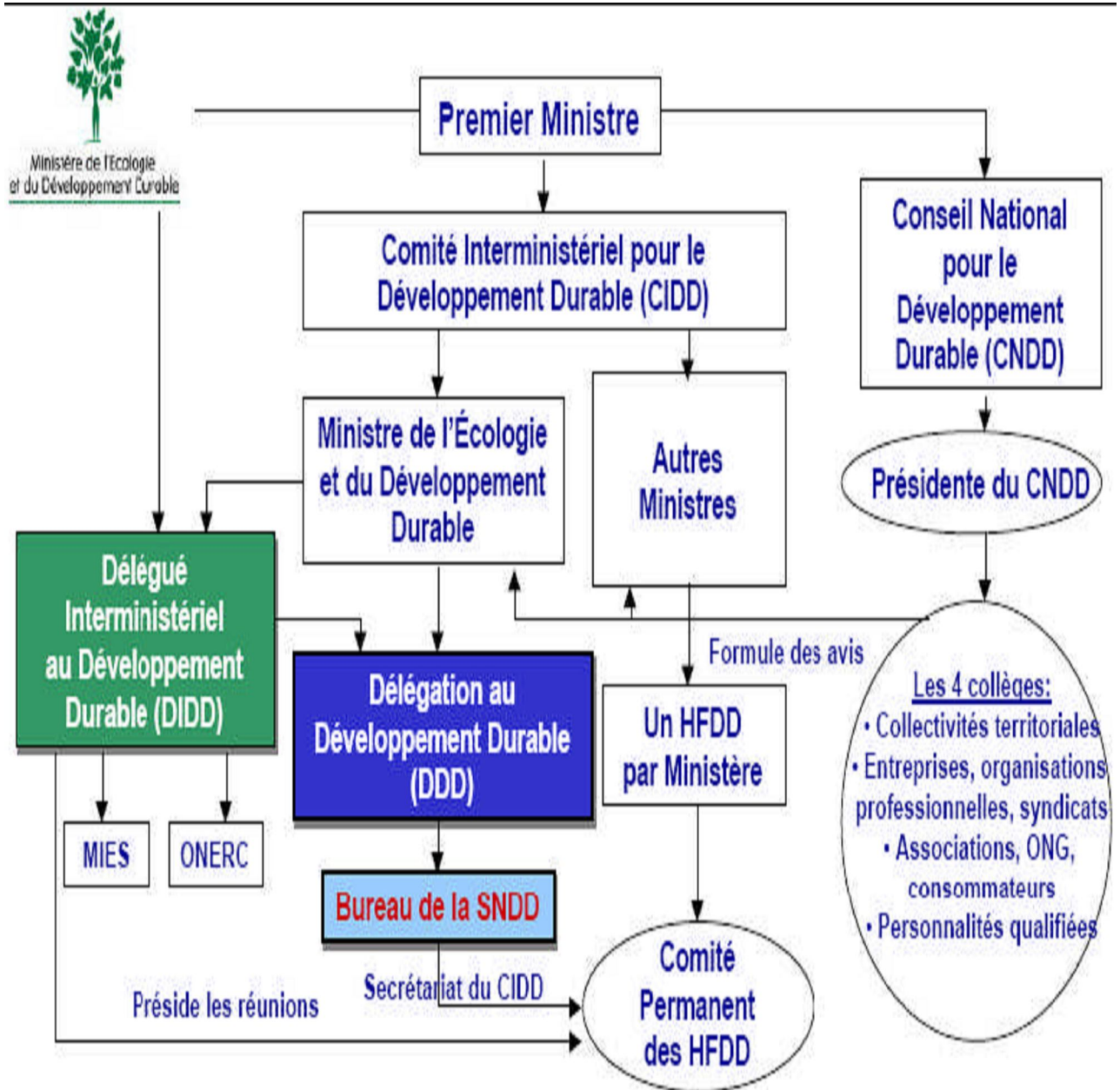
<sup>112</sup> Informe sobre sobre los instrumentos de la política de desarrollo sustentable, Asamblea Nacional 2005.

Para el ejercicio de sus misiones, el delegado interministerial dispone de servicios del ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible, especialmente de la Delegación de Desarrollo Sostenible. Además de tener misiones interministeriales como la lucha contra el efecto invernadero.

#### **4.1.6 Delegación de Desarrollo Sustentable del Ministerio de Ecología y Desarrollo Durable.**

El ministerio de Medio Ambiente apareció en Francia hace más de trece años, con la institución en 1971 de un delegado ministerial cercano Primer ministro, encargado de la protección de la naturaleza y el medio ambiente (decreto del 2 de febrero de 1971). Esta es la noción de desarrollo sostenible que en el 2002 que integra en los gabinetes ministeriales, y en el 2002 el ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible, realizan el decreto del 15 del mayo del 2002. Dicho decreto establece que el ministro de ecología y desarrollo sostenible garantizara la integración de los objetivos de DS en la elaboración de las políticas públicas, especialmente en aquellas que concierna a la gestión de espacios, recursos naturales y ordenamiento territorial.

En el interior del ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible, la Delegación de Desarrollo Sostenible contribuye al ejercicio de misiones del delegado interministerial de desarrollo sostenible. Ella se asocia a la definición del programa de trabajo del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible. Además ella contribuye a la coordinación de las acciones de la administración y de los establecimientos públicos del estado en el dominio del desarrollo sostenible.



Fuente. Catedra de Problemática de Desarrollo Durable, <http://iep.univ-lille2.fr/>

## **5. LOADDT (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable)**

La ley de orientación para el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable del 25 de junio de 1999, también conocida como Ley Voynet, modifica a la ley Pasqua o LOADT del 4 de febrero de 1995 y proponiendo una nueva organización para establecer las condiciones para el desarrollo sostenible de los territorios.

Se basa en las pautas de los servicios colectivos, las pautas de la planificación regional y desarrollo del territorio, las ciudades y países. Se hace hincapié en el contrato entre el Estado y las comunidades como medio de la acción pública.

### **Historia**

Después del período de incertidumbre de 1975 a 1990, las políticas de ordenamiento van a conocer un reposicionamiento en los 90 años. Anteriormente, entre efectos provocados por del "laissez faire" económico del mercado, la eliminación de cualquier intervención estatal y la aplicación de políticas correctivas para reducir la desigualdad de los cambios económicos. Al mismo tiempo, 1993 se lanzó:

"Un debate nacional que culminó en una ley cuyo objetivo es nada menos que a diseñar a Francia 2015"<sup>113</sup>.

En esa época el contexto mostraba una voluntad de adaptar a las instituciones francesas a la evolución de la sociedad: éxodo rural, urbanización desordenada, se alargan las distancias entre el trabajo y el hogar, el sobre consumo de energía, la concentración de decisiones en la

---

<sup>113</sup> Manzagol Claude , Le retour de l'aménagement du territoire, Cahiers de géographie du Québec, Volume 39, numéro 107, 1995, p. 351-358

región parisina. (Discurso de Voynet, debate en la Asamblea Nacional, 1999)

En el curso de esta nueva frase de reflexión sobre el ordenamiento, la LOADT y la LOADDT tienen por objeto precisar los marcos y las herramientas a disposición de los actores encargados del ordenamiento territorial, pero a la vez lo complementa, el 60% de los artículos fueron modificados, lo cuales fueron muy polémicos.

En efecto, la ley de 1995 se basa sobre la dicotomía entre lo rural y lo urbano y ofrece un ordenamiento centralizado. El estado es el principal nivel de referencia para la acción pública y la importancia yace en que es una herramienta nacional: la escena nacional de ordenamiento territorial. La idea es “asegurar a cada ciudadano la igualdad de oportunidad sobre todo el territorio y regulando las cargas impuestos a cada uno, movilizar las políticas del estado y reducir las distancias de los recursos entre las comunidades<sup>114</sup>”.

### **Las principales medidas tomadas:**

- Afirma el rol de los departamentos bajo su dominio.
- Ejecuta una fiscalización según las diferentes zonas.
- Elabora la escena nacional de ordenamiento territorial.
- Incitar a gestiones sustentables en los diferentes países.
- Destinar fondos nacionales para el ordenamiento y desarrollo territorial.

La ley de 1999 agrega el término de sostenible en su título, busca los complementos entre los diferentes espacios y apoya la descentralización, y las nociones de gestión participativa y de desarrollo sostenible no restringido solamente al medio ambiente. Además, el estado está enmarcado dentro de la Unión Europea y las regiones.

---

<sup>114</sup> Art 1 de la LOADT.

## **Dispositivos**

### **El espíritu de la ley es de:**

- Apoyar el impulso de proyectos locales.
- Tener una noción de desarrollo sostenible clara.
- Inscribir a la política de ordenamiento territorial en la lógica europea.
- Desarrollar la democracia participativa.
- Favorecer la interfaz urbano-rural
- Fortalecer el rol de las regiones
- Redefinir la acción pública sobre los territorios

## **La aplicación de la LOADDT, y su instauración:**

### **Países**

"Los espacios caracterizados por la cohesión geográfica, cultural, económica o social suficiente" en el interior de estos las comunidades locales y sus agrupaciones se comprometen a establecer un proyecto de desarrollo sostenible.

### **Consejos de Desarrollo**

El Consejo de Desarrollo está integrado por representantes económicos, sociales y culturales, es creado por los municipios y sus asociaciones tienen competencias en materia de planificación y el desarrollo económico. El Consejo de Desarrollo se organiza libremente. Se asoció en la elaboración de la Carta de los países. Puede ser consultado sobre todas las cuestiones relativas a la planificación y el desarrollo del país. El Consejo de Desarrollo informa al menos una vez al año sobre los avances de las acciones emprendidas, por los propietarios para la ejecución del proyecto de

desarrollo del país y está asociado con la evaluación del alcance de estas acciones.<sup>115</sup> "

## **Los Esquemas de los Servicios Colectivos**

Estos son documentos de planificación a 20 años que anticipan ciertos futuros problemas que acompañan a los cambios estructurales en 9 dominios. Los son sustituidos en el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial de la Ley LOADT del 95 y alienta a la reflexión para la elaboración de contratos plan.

## **El CRADT (Conferencias regionales de planificación y desarrollo de un territorio)**

El CRADT son lugares de diálogo entre los socios regionales (incluidos los consejos regionales, los agentes locales territoriales, sociales y profesionales) para el desarrollo del Esquema Regional de Planificación y Desarrollo Sostenible. (SRADT).

## **SRADT (Esquema Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial)**

Este documento no tiene carácter prescriptivo: no tiene poder por ejemplo sobre los documentos de urbanismo, y los planes de uso del suelo. En él se establecen las directrices básicas para el mediano plazo, sobre el desarrollo del territorio regional. Garantiza la coherencia de los proyectos de equipamiento con la política del Estado y diversas autoridades locales.

---

<sup>115</sup> : La educación agrícola de los territorios socios: una guía para la acción No. 2 / 3 Agrícola educación socio de los territorios: una guía para la acción N ° 3 / 3

Además puede recomendar la elaboración de instrumentos de gestión de un proyecto.<sup>116</sup>

Este nivel regional se articula con los niveles nacionales y europeo, como la SRADT debe ser compatible con los planes de servicios de la comunidad y se integra el modelo complementario de transporte regional. La CPER (Contrato de Plan Estado - Región) contribuye a la aplicación de SRADT y la política de cohesión económica y social de la Unión Europea es coordinar con la orientación de la SRADT (en materia de fondos estructurales).

---

<sup>116</sup> Deffobis Héloïse – Bergerie Nationale de Rambouillet L'enseignement supérieur et recherche, la culture, la santé, l'information et communication, le transport de voyageurs, le transport de marchandises, l'énergie, les espaces naturels et ruraux, pág 115

## **6. Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (2003-2008)**

La definición de una nueva estrategia nacional de desarrollo sostenible (SNDS) en 2003 (después de una primer versión adoptada en 1997) responde primeramente a un compromiso internacional que Francia toma en el marco de la ONU en 1992, en la Cumbre de la Tierra de Río y reafirma en 2002 en la Cumbre de Johannesburgo. Esta apunta a integrar la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible adoptada en junio del 2001 en Goteborg por los jefes de estado y de gobierno. Ella proviene de la voluntad gubernamental de sobrepasar el simple ejercicio de reflexión sin futuro operacional, adoptando un enfoque “decididamente volcado hacia la acción”, con un documento limitado en sus consideraciones generales, pero acompañado de una orientación clara para una aplicación rápida y con programas de acción a cinco años, comprendiendo objetivos concretos y indicadores de seguimiento.<sup>117</sup>

La Estrategia Nacional adoptada el 3 de junio por el gobierno de Raffarin, reúne al Comité interministerial para el Desarrollo Durable, y se articula con otros 6 ejes estratégicos obteniendo un total de 10 programas de acción que están combinados con objetivos, planes acción e indicadores de seguimiento.

### **Eje 1: El ciudadano, actor del desarrollo sostenible**

El actúa para:

- Devolver al concepto de desarrollo sostenible comprensible para todos y la sensibilización de los ciudadanos a sus diferentes dimensiones.
- Poner a disposición del público información confiable y transparente en materia de desarrollo sostenible.

---

<sup>117</sup> Cuarto informe sobre la ejecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. (Balance oficial del año 2006, del Delegado Interministerial de Desarrollo Sostenible, publicado en el año 2007).

- Desarrollar, en las escuelas actividades extracurriculares, dando educación ambiental para el desarrollo sostenible y se integra en los cursos de formación profesional.
- Facilitar la participación de los ciudadanos en el debate público.

## **Eje 2: Territorio**

Las orientaciones definidas son las siguientes:

- Toma en cuenta la gestión del patrimonio natural y las dimensiones urbanas y sus construcciones y en lo rural la naturaleza de los territorios, y preserva los diferentes centros naturales.
- Reducir la desigualdad ecológica y social.
- Mejorar la asociación de las colectividades locales y la gestión territorial.

## **Eje 3: Actividades económicas, empresas y consumidores**

Objetivos imperativos:

- Incita a todas las empresas a comprometerse en las gestiones de desarrollo durable.
- Integrar el desarrollo sostenible en los modos de producción y de consumo de productos (bienes y servicios).
- Desarrollo de innovaciones y la creación de empresas en los dominios de actividades dirigidas al desarrollo sostenible.
- Desarrollar la responsabilidad social y ambiental en las empresas, y que esta sea una condición de la buena gobernanza.
- Ejecutar a nivel estatal una iniciativa que impulse un dispositivo financiero. Esto prevee reforzar el desarrollo durable en sectores como la energía, transporte, agricultura. Y pone en marcha una política voluntaria de lucha contra el cambio climático en el sector energético, y actúa a favor

de un transporte durable respetuoso del medio ambiente, y promueve una agricultura durable.

**Eje 4:** “Prevenir los riesgos, de la contaminación y de otros factores que puedan afectar a la salud y el medio ambiente”

Actúa:

- Ejecutando una capacitación dada por un grupo de expertos, teniendo en cuenta la independencia y la calidad.

- Identificando mejor problemas ambientales, para controlar y prevenir los riesgos naturales y tecnológicos.

- Reforzar las medidas de control, mejorar la organización y profesionalismo de la policía judicial en el dominio ambiental.

**Eje 5:** Hacia un estado ejemplar

El objetivo es integrar el desarrollo sostenible en las políticas públicas (esencialmente en el marco de la reforma del estado) y en el funcionamiento de la administración, promoviendo la eco-responsabilidad, formación continua de los agentes de la función pública.

**Eje 6:** “Acción internacional”

Actúa:

- Reforzando la lucha contra la pobreza por una solidaridad creciente a favor de los países en desarrollo.

- Controlar la globalización y reforzar las gobernanzas internacionales de desarrollo sostenible.

- Promover los objetivos y gestiones de desarrollo sostenible en todas las políticas de la Unión Europea.

## **7. Carta del Medio Ambiente (2005)**

Anunciada el 3 de mayo del 2001 en Orleand por el Presidente de la Republica, la Carta del medio Ambiente fue incluida en la constitución en el año 2005. Ella confiere un valor constitucional al principio precautorio. Una comisión presidida por el paleontólogo Yves Coppens quien se encargo en el 2003 de animar la reflexión y la consulta antes de incluir la carta.

Las conclusiones de la Comisión Copens sobre la Carta del Medio Ambiente

« La Carta del medio ambiente: es una necesidad de nuestra época

La elaboración de una Carta del Medio Ambiente es impuesta a la comisión Coppens como una necesidad, teniendo en cuenta la situación actual y las relaciones entre los hombres y el medio ambiente. La comisión constato que las capacidades científicas y tecnológicas dadas a la humanidad son medios de influir durablemente sobre el conjunto del planeta, y que sus impactos aumentan las condiciones de vida sobre la tierra y eso se traduce hoy en efectos nefastos (cambio climático, contaminación del aire y del agua, destrucción de los ecosistemas y disminución de la biodiversidad). Pero ella subraya que esta evolución no tuvo nada de ineluctable y depende elecciones económicas y sociales.<sup>118</sup>

### *7.1 ¿Porque una Carta constitucional?*

La comisión estimó que una revisión de la constitución será necesaria para consagrar los nuevos derechos y deberes en materia de medio ambiente. Esta igualmente considero que la mención de una carta en la Constitución no podía faltar, y debía ser completada por un texto podía revestir tres formas diferentes: una proclamación sin incorporar normativa, una ley orgánica, o una declaración de valor constitucional. La comisión privilegio esta última opción, la más fuerte jurídica y políticamente, juzgando por la contribución a la realización de la Carta, en una nueva etapa de pactos

---

<sup>118</sup> Cuarto informe sobre la ejecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. (Balance oficial del año 2006, del Delegado Interministerial de Desarrollo Sostenible, publicado en el año 2007).

republicanos, un tercer pilar fundado sobre la noción de desarrollo sostenible. Los conceptos fundamentales abordados: el desarrollo sostenible y el medio ambiente como patrimonio común. Desde la comisión, el concepto de desarrollo sostenible se traduce en nuestra responsabilidad hacia las generaciones futuras. Esta se funda en una solidaridad entre los hombres y entre los territorios. Es necesario conciliar el desarrollo económico y social con una gestión sustentable de recursos naturales y de protección del medio ambiente. Desde esta perspectiva, la comisión estimó que era necesario que medio ambiente fuese reconocido como “patrimonio común de toda la humanidad” este reconocimiento inducía a una responsabilidad particularmente nueva, una responsabilidad ecología compartida.

## *7.2 Los derechos y los deberes*

La comisión propuso afirmar el derecho de cada ciudadano a un ambiente sano y el deber de protegerlo este patrimonio natural y cultural común y diverso a la vez. La comisión sugiere poner el acento sobre el deber de orientar y modificar los comportamientos individuales y colectivos, los modos de consumo y producción y la manera de ocupar el territorio. Ella estima que esta obligación debe ser impuesta a las autoridades públicas y a las personas en general en todos los niveles.<sup>119</sup>

Los dispositivos aplicados:

La Comisión Coppensn a fin de proponer una consagración de las herramientas de aplicación de derechos y deberes fundamentales reconocidos por la Carta, toma las siguientes medidas<sup>120</sup>:

-La integración de las políticas públicas tomando en cuenta el medio ambiente.

-La acción de prevención serán financiadas por el gobierno nacional.

---

<sup>119</sup> Mirada sobre la actualidad n° 309 (2004), Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible de Francia. [www.charte.environnement.gouv.fr](http://www.charte.environnement.gouv.fr)

<sup>120</sup> Idem

-La gestión precautoria.

-Democracia participativa y acceso a la información sobre el medio ambiente.

-Educación, formación e información.

- El rol de la investigación y la innovación.

-La dimensión internacional de las acciones.

El texto de la Comisión Coppins inspiró su redacción en todas las proporciones presentadas en el curso de la consulta nacional para la Carta del Medio Ambiente que se realizó en el año 2003. (Que responde a las demandas de solidaridad y educación medio ambiental)

## **Acuerdo firmando entre Argentina y Francia**

En el mes de abril del 2004 se firmó Acuerdo Bilateral de Cooperación entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de Francia sobre el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en el marco del Artículo 12 del Protocolo Kyoto.

Considerando que el gobierno de Argentina y el de Francia son partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y que cada una de estas Partes ha depositado su respectivo instrumento de ratificación del Protocolo de Kyoto para ser parte de éste cuando entre en vigor.

Anticipándonos a la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto

Reconociendo que la participación en los proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) es voluntaria e implica cooperación mutua en igualdad de condiciones.

Considerando que la promoción del MDL bajo el Artículo 12 del Protocolo de Kyoto dará como resultado una contribución eficiente al desarrollo sostenible y a la reducción de gases de efecto invernadero.

Llegaron al siguiente Acuerdo:

### **Artículo 1**

#### *Objetivo*

*El objetivo del presente Acuerdo es facilitar el desarrollo e implementación, con la participación de operadores franceses, de proyectos de reducción y captura de emisiones de gases de efecto invernadero en Argentina; y la transferencia a los operadores franceses de la fracción acordada de Reducciones Certificadas de las Emisiones resultado de esas actividades, en*

*concordancia con el Artículo 12 del Protocolo de Kyoto.*

*Estos proyectos serán diseñados para contribuir al desarrollo sostenible en Argentina y ser implementados con un espíritu de cooperación entre las Partes.*

## **Artículo 2**

### *Ámbito de Aplicación*

*Las decisiones relativas a la aprobación de un proyecto y de la transferencia de las unidades correspondientes a Reducciones Certificadas de las Emisiones (RCE) se harán de conformidad con la Decisión 17/CP.7 y las futuras decisiones tomadas por la Conferencia de las Partes (CP), la Conferencia de las Partes actuando como Reunión de las Partes (CP / RP) o por la Junta Ejecutiva del MDL, y estarán, en particular, sometidas a la aprobación previa entre las Partes.*

*Las Partes argentina y francesa se mantendrán mutuamente informadas sobre las disposiciones adoptadas para cumplir con las obligaciones previstas por los acuerdos de Marrakech para comprometer proyectos de MDL incluyendo sus decisiones sobre la designación de la Autoridad Nacional del MDL.*

*Este Acuerdo abarca el periodo comprendido entre el año 2004 y el fin del primer periodo de compromiso previsto por el Protocolo de Kyoto (2012). La limitación de este periodo, sin embargo, no imposibilita la contabilización de reducciones de emisiones a partir del año 2000, de conformidad con el artículo 12.10 del Protocolo de Kyoto ni las reducciones de emisiones posteriores al año 2012, dependiendo de las decisiones adoptadas por la CP / RP relativas a futuros periodos de compromiso.*

## **Artículo 3**

### *Contribución de la Parte francesa*

*La Parte francesa, en consulta con la Parte argentina, contribuirá al pronto desarrollo e implementación de los proyectos del MDL, así:*

*Favoreciendo la participación de operadores franceses en la puesta en marcha de proyectos MDL en Argentina, incluyendo la divulgación al interior de las compañías francesas, del portafolio argentino de proyectos de reducción y captura de emisiones;*

*En aportar lineamientos y apoyo a los participantes de proyectos, sobre temas tales como las metodologías de evaluación de las reducciones de emisiones, que pueden afectar la implementación de proyectos MDL*

*Facilitando, cuando sea apropiado, la recompra por parte de potenciales compradores, de las Reducciones Certificadas de las Emisiones resultado de los proyectos.*

#### **Artículo 4**

##### *Contribución de la Parte argentina*

*La Parte argentina contribuirá al desarrollo y a la pronta puesta en marcha de proyectos del MDL, conforme a su política general en la materia de:*

*Apoyo a los participantes de proyectos interesados en la identificación y formulación de proyectos de reducción y captura de emisiones;*

*Aprobación formal los proyectos que cumplan con los requisitos nacionales en concordancia con el artículo 12.5 y las posteriores decisiones del Protocolo de Kyoto;*

*Difusión de la información y experiencias pertinentes relativas a líneas base relacionadas con el país anfitrión, a las metodologías de monitoreo y otros asuntos relacionados; Informar a los operadores y autoridades francesas de su portafolio de proyectos de reducción y captura de emisiones.*

## **Artículo 5**

### *Coordinación entre las Partes*

*En un plazo de dos meses posterior a la firma del Acuerdo, las Partes argentina y francesa designarán a los representantes de las autoridades nacionales, que se constituirán en los puntos de contacto directos, en todos los asuntos relacionados con su puesta en marcha.*

## **Artículo 6**

### *Cooperación en otras áreas de cambio climático*

*Teniendo en cuenta la cooperación previa en actividades forestales, las Partes acuerdan continuar su colaboración, teniendo en cuenta las futuras decisiones sobre modalidades y procedimientos relativas a actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura bajo el artículo 12, que sean adoptadas por la CP o la CP / RP durante sus sesiones futuras.*

*Se espera reforzar la cooperación en otras áreas de cambio climático, por ejemplo, en relación con los actuales temas de discusión relevantes en el marco de la CMNUCC.*

## **Artículo 7**

*El presente Acuerdo entra en vigor a partir de la fecha de firma y expira a fines del primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto. El Acuerdo es renovable. Una de las Partes puede detener la aplicación del presente Acuerdo si informa por escrito y por vía diplomática a la otra Parte seis meses antes de la fecha de la cesación de la aplicación del presente Acuerdo.*

## **Conclusiones**

Comenzamos diciendo que el Desarrollo Sustentable es un concepto que hace referencia a una realidad que todos aspiramos alcanzar, por ello nos resistimos un poco a verlo como una utopía en el sentido de inalcanzable con el que la usa Carlos Reboratti<sup>121</sup>. Adherimos a la mirada que tiene del escritor Eduardo Galeano sobre la utopía, ya que está cargada de esperanzas, él dice en su libro *Úselo y Tírelo*:

“Ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.

¿Para qué sirve la utopía? Para eso sirve para caminar.”<sup>122</sup>

Por eso, sobre todo en los países latinoamericanos, puede significar un estímulo para alcanzar nuestros objetivos, nosotros lo entendemos como un motor que nos debe movilizar para llegar al tan añorado Desarrollo Sustentable.

Debemos considerar que el DS más allá de ser una meta a la que deseamos llegar, es un concepto sobre el que se ha dicho mucho, hay muchísima bibliografía sobre el tema. Por esto nos animamos a decir que a nivel teórico esta trabajado, visto y analizado hay cuantiosa información, quizás gran parte desconocida por la mayoría de los habitantes. Seguramente si nos ponemos hacer una entrevista aleatoria a múltiples personas, los resultados obtenidos sean que no hay una idea clara de que es el desarrollo sostenible. Por esto a priori proponemos que se debe trabajar fuertemente sobre el área de educación ambiental, creemos que esta es la base de la

---

<sup>121</sup> Carlos Reboratti, geógrafo y escritor muy conocido que utiliza el término de utopía desde un punto de vista pesimista, ya que lo plantea como algo inalcanzable.

<sup>122</sup> Galeano Eduardo, *Úselo y Tírelo*, El mundo visto desde la ecología latinoamericana, Booket, Buenos Aires, abril 2008, Pág. 184.

cual partir para poder hablar realmente de Desarrollo Sustentable. Y dejar de verlo como un concepto ajeno a nuestra realidad.

Recordemos que dicho concepto surgió en el año 1987 en la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, donde se elaboró un Informe llamado "Nuestro Futuro Común" y conocido como Brundtland, por la presidenta de la Comisión Gron Harlem Brundtland. Podríamos considerar como antecedente a este Informe, la Conferencia de Estocolmo 1972.

El principal mérito de este Informe estriba en el análisis de las interrelaciones y los mecanismos de causación recíprocas entre despilfarro en el Norte del planeta, pobreza en el Sur y destrucción de la biosfera. Pero, desgraciadamente, en el Informe Brundtland se afirma que para conseguir este desarrollo sostenible es menester que continúe el crecimiento económico, poniendo el foco de análisis en él, y dejando de lado lo más importante, la distribución del ingreso.

Para América Latina particularmente Argentina, es una expresión de deseos, es un término que miramos de lejos, es una utopía que nos debería llevar a actuar. Sobre él cual se ha trabajado mucho en materia de legislación, es decir hay muchas leyes nacionales que hablan sobre el tema, el establecimiento de los presupuestos mínimos es el mejor ejemplo, que tiene su mérito sin lugar a dudas. Pero no es suficiente la legislación más allá de esto es importante destacar que estas leyes de presupuestos mínimos imponen un estándares homogéneos para todas las provincias sin reconocer ni respetar las diferencias, debido a que la realidad de ellas es muy disímil, por esto es un poco simplista tanta uniformidad.

Creemos que los problemas detectados en materia ambiental en Argentina son muchos, desde leyes que tendrían que considerar al lugar y a los destinatarios para los cuales se hacen, porque para que una ley tenga éxito es necesario que se reconozcan las particularidades del lugar, y que sea real y efectiva su aplicación. Estimamos además que otra falla es la falta de

educación y conciencia ambiental que tiene los habitantes en particular en nuestro país.

Gran parte del problema de deterioro ambiental en Argentina se debe al convencimiento de que los recursos naturales son ilimitados e invulnerables, a la falta de una política adecuada, a la ausencia de coordinación en la aplicación de las normas y a la insuficiencia de información y conciencia pública sobre la protección de la naturaleza y el alcance de los sistemas de protección.

Sufrimos perjuicios por las inundaciones rurales y urbanas, por la desertización de los suelos y la deforestación. Más del 22% de los habitantes de la Argentina carecen de agua potable y al menos el 44% no tiene cloacas. Enfrentamos el problema de qué hacer con los desechos, por lo que debemos promover la industria del reciclaje para atender a este gran problema. Siempre se reacciona cuando ocurren las crisis, pero no se piensa ni se actúa para prevenirlas. Los principios precautorio y de prevención no se ven reflejados en la realidad.

El problema de la gestión depende sobre todo de los políticos, que no son diferentes del resto de la sociedad. Los políticos, como el resto de los seres humanos, tienen un comportamiento poco previsor. Ya que siempre utilizan paliativos ante los problemas y no se busca una solución definitiva radical frente a situaciones de dicha magnitud.

La preservación de la calidad del ambiente es una necesidad, una aspiración y una obligación. Es un derecho y, al mismo tiempo, un deber. Es el primero de los derechos humanos: el derecho a la vida, sin la cual no tienen razón de ser los demás. Preservar la calidad del ambiente significa ampliar la posibilidad de supervivencia.

La preservación de la calidad del ambiente es de alcance nacional, regional y global. No existe en el mundo la autonomía ecológica: la contaminación no reconoce fronteras. La colaboración internacional es indispensable.

Concluimos del trabajo que la Argentina debe poner en marcha una activa política de preservación de la calidad del ambiente fronteras hacia dentro y ponerse de acuerdo con las provincias.

Sin embargo en el orden internacional, la Argentina ha sido pionera en su participación para el logro de la calidad ambiental, como, últimamente, lo es en las negociaciones sobre el cambio climático. En América, la preocupación por la preservación de la calidad del ambiente fue plasmada en la Cumbre de las Américas en 1994, en cuya Declaración de Principios se señala como objetivo "garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente para las generaciones futuras"

También en el marco del MERCOSUR existe un acuerdo marco sobre medio ambiente. Sería importante lograr un Acuerdo Marco a nivel Municipal, Provincial y Nacional.

En cuanto a la comparación entre Francia y nuestro país afirmamos que los dos países seleccionados tienen una realidad sumamente diferente. Ya que uno es un país desarrollado que cuenta con recursos económicos suficientes además de estar en el decimo lugar de los países con mayor índice de desarrollo humano, es decir que no presenta analfabetismo y la pobreza no es un problema significativo. El nuestro en cambio es un país no desarrollado, o subdesarrollado que tiene más de la mitad de la población bajo la línea de pobreza y no cuenta con verdaderos mecanismos de cohesión social. Esto hace que Argentina se ocupe de lo urgente dejando de lado lo estructural.

Por esto creemos que Francia se encuentra mejor preparada en la implementación del concepto de Desarrollo Sustentable, tanto a nivel *institucional*, debido a que las instituciones con las que cuenta son más idóneas, y además trabaja el tema de forma interdisciplinaria, uno de los puntos clave para obtener verdaderos resultados; como también a nivel *cultural*, a causa de que la población entiende la importancia del desarrollo sustentable, es consciente de que en parte depende de cada uno de nosotros; y finalmente *económico* ya que dispone de más recursos para

llevar delante mecanismos de control, o seguimiento de la implementación de políticas a mediano y largo plazo.

Podemos decir que Argentina empezó un poco antes con la incorporación legal del concepto de DS ya que en el 1994 incorporó el artículo 41 en la Constitución Nacional en el cual expresa claramente el cuidado del medio ambiente, dando le jerarquía constitucional al concepto de Desarrollo Sustentable. Debemos tener en cuenta que Francia esta mucho mejor preparada para poder hablar de una verdadera implementación del concepto de Desarrollo Sustentable o Durable como ellos le llaman. Su Gobierno cuenta con más mecanismos para su efectiva aplicación y no sólo eso, sino que también los órganos gubernamentales que lo integran incluyen a los diferentes actores de la sociedad como por ejemplo empresarios, sindicatos, comunidades locales, etc. Por esto la toma de decisiones por parte del Gobierno francés va a ser mucho más acertada debido a que parten del relevamiento de las necesidades reales de los diferentes integrantes de la sociedad.

Francia cuenta con un nivel de participación apropiada para la aplicación del concepto Desarrollo Sostenible debido a una verdadera fortaleza: "las medidas que se toman surgen de la ciudadanía y esto es la clave para alcanzar un compromiso real." Cada comuna tiene su propio lugar de encuentro llamado "casa de la locura" allí se reúnen a debatir los diferentes problemas que afectan a la comunidad. Esto llamó poderosamente nuestra atención, ya que en este espacio de encuentro se elaboran propuestas para mejorar el funcionamiento del municipio. Es realmente interesante y llamativo el recorrido de las propuestas o iniciativas de cambio, ya que van de abajo hacia arriba (a la inversa de la Argentina) esto permite un alto grado de aplicabilidad del concepto de DS, porque la ciudadanía se siente parte de las decisiones y se siente protagonista.

En el caso de Argentina en cambio retomando lo que ya dijimos anteriormente nuestra realidad económica y social es muy diferente también a nivel institucional no estamos preparados, ya que no contamos con estructuras especializadas y sólidas. Ellos cuentan con un alto

funcionario de DS en cada uno de los gabinetes esto hace que realmente podamos hablar de multidisciplinariedad en la aplicación del concepto porque es transversal a todos los gabinetes.

Por su naturaleza es un concepto que se trabaja desde diferentes ámbitos no podríamos hablar de un verdadero DS, si lo único que hacemos es crear una secretaria o un ministerio, que funciona como un órgano estanco dentro de la administración pública, no tiene más que un par de relaciones accidentales con los demás órganos de gobierno. Creemos que sería fundamental vincular directamente a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable con el Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Pensamos según datos obtenidos de la observación de la página Web oficial de la Secretaria que el grado de participación social que tiene esta es escaso o bajo, ya que en la página hay un “Buzón Verde”, pero la difusión de este Buzón es mínima, además una vez que accedes a la página pasa muy desapercibida su presencia ya que es una pequeña pestaña como cualquier otra, esto evidencia que la comunicación externa de la secretaria esta fallando. Otro inconveniente que no debemos olvidar es que una gran parte de la población no tiene computadora y menos aun tiene Internet, por esto no lo podemos considerar como un real medio de participación, ya que no es inclusivo, ni esta difundida su existencia.

Debemos destacar además que actualmente dicha Secretaría cuenta con una sección llamada Unidad Coordinación de Educación Ambiental, pero realmente no se evidencian resultados concretos en acciones educativas que lleguen a la ciudadanía.

En cuanto a la participación de los países en las convenciones internacionales, partiendo del Informe Brundtland en 1987, el que dio origen al término; debemos destacar que en el Informe no se tuvo en cuenta a la realidad de los países del tercer mundo, lo que motivo que estos realizaran un encuentro alternativo, llamado “Nuestra Propia Agenda” donde se analizaron los problemas propios de los países latinoamericanos. A su vez la

Cumbre de Río que se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en el año 1992, y tuvo como fin impedir el crecimiento de la crisis ecológica, planteó el establecimiento de alianzas entre los países más desarrollados y los que se encuentran en vías de desarrollo para asegurar el futuro del planeta, este objetivo realmente nunca se alcanzó.

Todo ello se refleja en la Cumbre Johannesburgo realizó en el año 2002 en la capital de Sudáfrica, fue una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en la cual se expresó claramente que el avance en el logro del desarrollo sostenible había sido extremadamente decepcionante desde la Cumbre para la Tierra de 1992, ya que la pobreza había aumentado y la degradación del medio ambiente había empeorado.

En esta última Cumbre Argentina brilló por su ausencia, en cambio Francia presentó su nueva Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable, para mostrar las medidas que estaba llevando adelante el país.

Nos atrevemos a decir que para poder hablar de DS es necesario pensar en global, es decir incluir a todos y cada uno de los países atendiendo a sus diferencias, esto es lo que realmente sería importante. Por ello necesitaríamos a priori que exista una verdadera cooperación internacional, que se asista a los países en vías de desarrollo, primero para que la brecha que los separa no sea cada vez más grande, y segundo porque si los países que más atrasados están no logran superar sus problemas estructurales a nivel económico y social, no podrán jamás atender con la relevancia que merece el concepto de DS, porque esta implica directamente una planificación a largo plazo, que estos países no están en condiciones de hacerlo actualmente.

Consideramos por esto que además de hablar de una solidaridad intergeneracional propia del concepto Desarrollo Sostenible, necesitamos hablar de una solidaridad internacional.

Lo que se necesita es trabajar para obtener acciones concretas, resultados respecto al tema, para dejar de verlo como algo lejano y ajeno a nosotros.

## **Bibliografía**

Chudnovsky, D., López, A. y Freylejer, V. (1997): "La Prevención de la Contaminación en la Gestión Ambiental de la Industria Argentina", CENIT, DT 24, Buenos Aires

M.S. Andersen: "Institutional aspects of Market-Based Instruments", Environmental Policy Research Briefs, N° 5, Comisión Europea, 1998 Bruselas.

OECD: "Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union, Environment Directorate, Documento ENV/EPOC/GEEI (98) 29, 1998 Paris

OECD: "The use of Voluntary Approaches in Japan: An initial Survey", Environment Directorate, Documento ENV/EPOC/GEEI (98)28, 1998b Paris

CHIDIAC M. (2001): "A positive analysis of voluntary agreements to reduce industrial greenhouse gas emissions", tesis doctoral, defendida en la Escuela Mines de Paris, Octubre 2001

Chudnovsky, D., F. Porta, A. López y M. Chidiak (1996): Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente, Alianza/CENIT, Buenos Aires.

Chudnovsky, D., López, A. y Freylejer, V. (1997): "La Prevención de la Contaminación en la Gestión Ambiental de la Industria Argentina", CENIT, DT 24, Buenos Aires

M. Conte Grand: "Bases para una política ambiental en Argentina", mimeo, FADE, Buenos Aires, 1998.

Pérez Liñán, Aníbal .Cuatro Razones para Comparar (Universidad de Pittsburg), Boletín de Política Comparada Número 1, Junio de 2008. ISSN 1851-8192

Lesemann Frederic, *Reflexiones sobre la comparación y la metodología comparativa*

ZACCAÏ (E.), Le développement durable, dynamique et constitution d'un projet, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2002.

SMOUTS (M.-Cl.) (dir.), Le développement durable: les termes du débat, Paris, Armand Colin, coll. « Compact Civis », 2005.

VIVIEN (F.-D.), Le développement soutenable, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2005.

G.A. Almond y G.B. Powell: POLITICA COMPARADA, Bs. As., Paidós, 1972.

H. Eckstein y D. Apter: COMPARATIVE POLITICS. A READER, New York, 1963.

Ver el artículo "Política Comparada" de G. Urbani, en el DICCIONARIO DE POLITICA, de Bobbio y Matteucci (comp.), México, Siglo XXI, 1986.

S.E. Finner: "Metodo, Ambito e Fini dello Studio Comparato dei Sistemi Politici", en STUDI POLITICI, 1, III, 1954.

Giovanni Sartori: "La Scienza Politica" en IL POLITICO, 4, XXXII, 1967.

L. Morlino (comp.): GUIDE AGLI STUDI DI SCIENZE SOCIALI IN ITALIA - SCIENZA POLITICA, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1989.

G. Urbani: LA POLITICA COMPARATA, Bolonia, 1972.

R.T. Holt y E. Turner: THE METHODOLOGY OF COMPARATIVE RESEARCH, New York, 1970.

GENDRON (C.), VAILLANCOURT (J.-G.) (dir.), Développement durable et participation publique. De la contestation écologistes aux défis de la gouvernance, Presses Universitaires de Montréal, 2003.

Marsh David y Stoker Ferry, Teoría y métodos de la Ciencia Política, Alianza Editorial, Madrid 1997. Capítulo 9, El método comparativo.

FLANNERY (T.), Les faiseurs de pluie. Comprendre et préserver l'équilibre climatique, Points, Paris, Le Seuil, 2007 (éd. originale 2005, trad. en français 2006).

LASCOUMES (P.), L'éco-pouvoir. Environnements et politique, Paris, La Découverte, 1994.

CHARVOLIN (F.), L'invention de l'environnement. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation, Paris, La Découverte, 2003.

Enkerlin, Ernesto C. et al. Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible. Internacional Thompson Editores, México. 1997.

RUMPALA (Yannick), « Voies et ambiguïtés du repositionnement de la régulation publique FACE au développement durable. Esquisse d'analyse à partir du cas français », communication au SIDD du 7 décembre 2000, dactyl. 22 p.

Pearce, David y Ferry Turner Richard *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf, Exeter, Reino Unido, 1990. pág 254

Hardin, Garrett, *Tragedy of the Commons* Science, Vol 162. Diciembre 1968, pág 1243-1248. El término "Global Commons" fue empleado por primera

vez por este autor en referencia a los bienes susceptibles de apropiación común, libre acceso.

Leopold, Aldo A *Sand Country Almanac*, Oxford University Press, Nueva York 1949

Redclift, Michael "Sustainable Development: Needs, Values, Rights en Environmental Values, Vol 2, Nº1. Cambridge, Reino Unido, 1993.

Pearce, David, Markandya, Anil y Barber Edward "Blueprint for a Green Economy" Londres, 1998

Pearce David, "Blueprint for a Green Economy 2" Earthscan, Londres, 1991.  
Pág 2

Malthus Thomas, "Un ensayo sobre los principios de la población"

Postel, Sandra "Last Oasis: Facing Water Scarcity" Norton, Nueva York, 1997.

Gudynes, Eduardo, Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible  
CLAES - Centro Latino Americano de Ecología Social, Montevideo, junio 2004.

Alberdi, J. B "Bases y Puntos de Partida para la organización Políticas de la República Argentina", Claridad, Buenos Aires

Dower Nigel, "Sustainability and the Right to Development" University of Aberdeen, Reino Unido, 1992.

GOODMAN, D, Redclift, M O'Brien, P" Debt and Sustainable Development in Latin America" , Manchester University Press, 1991, pag 24

HOLT and Co, Henry The Dictionary of Environmental Science, New York, 1993, pag. 535.

RABINOVICH, J Conocimiento y sustentabilidad ambiental del desarrollo en América latina y el Caribe, Dolmen ediciones, Santiago de Chile, 1994, pág. 134.

CMMAD, Nuestro Futuro Común, Alianza editorial, Madrid, 1988, pág. 67.

Redclift, M Sustainable Development, Exploring the Contradiction, Routledge, Londres, 1991, Pág. 21

REBORATTI, CARLOS Ambiente y Sociedad, Ed Ariel, Buenos Aires, 2002

Piedad Martín, España esta 30 ele ranking medio ambiental del mundo, SOITU.ES, Bogota Colombia, 2008.

Piedad Martín es especialista en desarrollo y medio ambiente y trabaja en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia

Piedad Martín, España esta 30 ele ranking medio ambiental del mundo, SOITU.ES, Bogota Colombia, 2008.

MÁRMORA Leopoldo. La ecología en las relaciones Norte-Sur: el debate sobre el desarrollo sustentable. En: Comercio Exterior Vol. 42 No. 3 México, Marzo de 1992 pp. 210-215

GONZÁLEZ Mario, Limites del concepto de Desarrollo Sostenible en el ámbito de la globalización, Gestión Ambiental, 2002

GUIMARAES Roberto P.. El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra: Una evaluación impresionista de la Conferencia de Río. Nueva Sociedad No. 122, Caracas Noviembre-diciembre 1992 pp. 86-103

QUESADA Mateo Carlos A.. Marco conceptual para la definición del desarrollo sostenible. En: Desarrollo sostenible y políticas económicas en

América Latina. San José Costa Rica, 330.9 1992 pp. 61-70.

Brañes Raúl, Cinco años después de Río: algunas reflexiones sobre las tareas jurídicas pendientes en América Latina, Planeta Verde, San Pablo, 1997, Pág. 112

Pigretti Eduardo, Derecho de los Recursos Naturales, FEDYE, Buenos Aires, 1975, Pág. 21.

Cano Guillermo, Recursos Naturales y Energía, FEDYE, Buenos Aires, 1979, Parte I, Pág. 43- 45

Brañes Raúl, Cinco años después de Río: algunas reflexiones sobre las tareas jurídicas pendientes en América Latina, Planeta Verde, San Pablo, 1997, Pág. 112-114.

La Ley 20.284 de la protección de la atmósfera, Ley 22.351 Parques Nacionales, Ley 22.421 Fauna, Ley 22.428 Conservación y la Ley 19.587 Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Fernández Roberto, *La Naturaleza de la Metrópolis*, FADU, Universidad de Buenos Aires, 1999, Pág. 68

Constitución Nacional de la Republica Argentina, art. 41

La France et le developpement durable (Francia y el desarrollo sustentable), publicación de Etudes de la Documentation francaise, n° 5226, noviembre 2005, pp. 75 a 90.

La France et le developpement durable (Francia y el desarrollo sustentable), publicación de documentación francesa, Regards sur l'actualite, n°300, junio-julio 2004, pp. 1 a 76.

Dufau Jean-Pierre, Blessig Emile, rapport d'information sur les instruments de la politique de développement durable, Assemblée nationale, 2005.

*Informe sobre los instrumentos de la política de desarrollo sustentable*, Asamblea Nacional 2005.

Manzagol Claude , Le retour de l'aménagement du territoire, Cahiers de géographie du Québec, Volume 39, numéro 107, 1995, p. 351-358

Deffobis Héloïse – Bergerie Nationale de Rambouillet L'enseignement supérieur et recherche, la culture, la santé, l'information et communication, le transport de voyageurs, le transport de marchandises, l'énergie, les espaces naturels et ruraux, pág 115

Cuarto informe sobre la ejecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. (Balance oficial del año 2006, del Delegado Interministerial de Desarrollo Sostenible, publicado en el año 2007).

## **Revistas**

-Artículo publicado en Diario La Opinión Austral de Río Gallegos (Prov.de Santa Cruz) el día 27 de Octubre de 1999.

-Dirección de Investigación y Extensión - Consejo Agrario Provincial - Nodo Provincial Santa Cruz del SIAN

-Mirada sobre la actualidad n° 309 (2004), Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible de Francia

## **Sitios Web**

[http://www.revistaecosistemas.net/index\\_frame.asp?pagina=http%3A/www.revistaecosistemas.net/arti](http://www.revistaecosistemas.net/index_frame.asp?pagina=http%3A/www.revistaecosistemas.net/arti)

<http://www.dsostenible.com.ar/situacion/>

<http://ringofpeace.org/environment/brundtland.html>

<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

[www.agora21.org/dd/rapport-brundtland.html](http://www.agora21.org/dd/rapport-brundtland.html)

[http://www.aciidd.net/article.php3?id\\_article=92](http://www.aciidd.net/article.php3?id_article=92)

[http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-RL\\_ID=30363&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-RL_ID=30363&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<http://susdevelop.socioeco.org>

[http://www.alliance21.org/2003/article.php3?id\\_article=566](http://www.alliance21.org/2003/article.php3?id_article=566)

<http://www.milenio.com/node/111398>

<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/basicinfo.html>

[http://www2.medioambiente.gov.ar/noticias/gacetillas/2002/g\\_090202\\_01.htm](http://www2.medioambiente.gov.ar/noticias/gacetillas/2002/g_090202_01.htm)  
[www.joburgsummit2002.com](http://www.joburgsummit2002.com)

[http://www.fao.org/wssd/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wssd/index_es.htm)

[http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/feature\\_story41.htm](http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/feature_story41.htm)

[http://www.ambiente.ecologico.com/ediciones/2004/088\\_01.2004/088\\_Columnistas\\_GuillermoUrribarri.php3](http://www.ambiente.ecologico.com/ediciones/2004/088_01.2004/088_Columnistas_GuillermoUrribarri.php3)

[http://www.tierramerica.net/riomas10/noticias0909\\_1.shtml](http://www.tierramerica.net/riomas10/noticias0909_1.shtml)

[http://www.soitu.es/soitu/2008/01/25/medioambiente/1201282230\\_189635.html](http://www.soitu.es/soitu/2008/01/25/medioambiente/1201282230_189635.html)

<http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=85>

<http://www.grupoarrayanes.com/libreria/Ley%2025.831.doc>

<http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/ley24051.htm>

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/developpement-durable/strategie-nationale.shtml>

<http://www.projetdeterritoire.com>

<http://www.datar.gouv.fr>

<http://www.charte.environnement.gouv.fr>

<http://www.legifrance.gouv.fr>, esta es la pagina donde aparece la legislación francesa.

# **Anexo**

## **Texto de Carta Medioambiental**

*La Carta del medio Ambiente fue incluida en la constitución de la Quinta Republica por la Ley constitucional n° 2005-205 del 1 de marzo de 2005.<sup>123</sup>*

*« El pueblo francés,*

*Considera<sup>124</sup>:*

*Que los recursos y el equilibrio natural condicionan la energía de la humanidad;*

*Que el futuro y la existencia misma de la humanidad son indisociables de su medio natural,*

*Que el medio ambiente es patrimonio común de los seres humanos,*

*Que el hombre ejerce una influencia creciente sobre las condiciones de vida y sobre su propia evolución,*

*Que la diversidad biológica, la plenitud de la persona y el progreso de las sociedades humanas son afectadas por ciertos modos de consumo, de producción y por explotación excesivamente de los recursos naturales.*

*Que la preservación del medio ambiente debe ser tratada al mismo nivel que otros intereses fundamentales de la Nación,*

*Que a fin de asegurar un desarrollo sustentable, las elecciones destinadas a responder a las necesidades del presente no deben comprometer la capacidad de las generaciones futuras y la capacidad de otros pueblos de satisfacer sus propias necesidades.<sup>125</sup>*

---

<sup>123</sup> [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), esta es la pagina donde aparece la legislación francesa.

<sup>124</sup> Idem

<sup>125</sup> Idem

*Proclama<sup>126</sup>:*

*Artículo 1. – Todos tiene derecho a vivir en un ambiente equilibrado y respetuoso de la salud.*

*Artículo 2. – Todas las personas tiene el deber de ser participes de la preservación y cuidado del medio ambiente.*

*Artículo 3. – Toda persona debe, en las condiciones definidas por la ley, prevenir los atentados que afecten al medio ambiente o, en su defecto, limitar las consecuencias.*

*Artículo 4. – Toda persona debe contribuir a la reparación de los daños que causa al medio ambiente.*

*Artículo 5. – Cuando se provoque un daño, aunque sean inciertas las condiciones del conocimientos científicos, y este pueda afectar de manera grave e irreversible el medio ambiente, las autoridades públicas velaran, por aplicación del principio de precautorio y la puesta en ejecución de procedimientos de evaluación de los riesgos y por la adopción de medidas preventivas y proporcionadas con el fin de prevenir y evitar de la realización del daño.*

*Artículo 6. – las políticas públicas deben promover a un desarrollo sostenible. A este efecto, deben conciliar la protección y la valoración del medio ambiente, desarrollo económico y el progreso social.*

*Artículo 7. – Toda persona tiene el derecho, en las condiciones y los límites definidos por la ley, a acceder a las informaciones relativas al medio ambiente que este en poder de las autoridades públicas y a participar en la elaboración de las decisiones públicas que tienen una incidencia sobre el ambiente.*

*Artículo 8. – La educación y la formación sobre el medio ambiente deben contribuir al ejercicio de los derechos y deberes definidos por la presente Carta.*

---

<sup>126</sup> Idem

*Artículo 9: Las investigaciones e innovaciones deben contribuir a la preservación y la valoración del ambiente.*

*Artículo 10: La presente Carta guiara la acción de Francia a nivel europeo e internacional.*

## **Legislación Argentina en materia ambiental**

### **Ley de Acceso a la Información 25. 831<sup>127</sup>**

Esta Ley también es de presupuesto mínimo fue sancionada en noviembre 2003, y promulgada en enero del 2004. Tiene como objetivo principal el libre acceso a la información pública del área ambiental, que se encuentre en cualquier soporte y que este relacionada con los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable.

La presente Ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceder a la información ambiental que se encuentra bajo el poder del Estado, haciendo efectivo el mandato del artículo 41 de la Constitución Nacional.

El acceso a la información será libre y gratuito para toda persona física o jurídica. Para poder acceder a la misma no será necesario acreditar razones ni ningún interés determinado, simplemente presentar un solicitud formal a quien corresponda. El plazo máximo para recibir la información solicitada es 30 días a partir de la fecha de la presentación.

Los únicos casos en los que la información puede ser negada son: cuando pudiera afectar al interés nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales, en caso de que pudiera afectar el secreto comercial, industrial o la propiedad intelectual o cuando la información solicitada sea considerada como secreta o confidencial por las leyes vigentes.

---

<sup>127</sup> [www.grupoarrayanes.com/libreria/Ley%2025.831.doc](http://www.grupoarrayanes.com/libreria/Ley%2025.831.doc)

## **Regimen de Residuos Peligrosos<sup>128</sup>**

La Ley de Presupuesto mínimo 24 051 trata sobre la generación, manipulación, transporte, tratamiento y acumulación de residuos peligrosos. Dispone que cuando se trate de residuos ubicados dentro del territorio nacional o cuando pudiera afectar a las personas o el ambiente más allá de las fronteras de la provincia en la que háyase ubicado, la competencia es de la Nación generando medidas de higiene y seguridad, uniformes para todo el territorio de la nación.

Será considerado peligroso todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

Se prohíbe la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos provenientes de otros países al territorio nacional.

La presente prohibición se hace extensiva a los residuos de origen nuclear.

### **Otras Leyes que podemos citar**

#### *Antecedente*

- El Pacto Federal Ambiental fue firmado entre el gobierno Nacional y los diferentes gobiernos provinciales en el año 1993. Durante la presidencia de Carlos Menem, donde la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano estaba a cargo de la Ing. Maria Julia Alsogaray. En donde se plasma el reconocimiento del cuidado del ambiente y se expresa claramente que el desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental.

---

<sup>128</sup> <http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/ley24051.htm>

- Residuos Radioactivos 25 081, sancionada en el 1998 y promulgada 1998

-Ley de Conservación de Suelos 22.428, sancionada en el 1981. El objetivo de la presente ley es la protección y recuperación de los suelos. Creando esta a dos figuras: -Distrito de Conservación de suelo y – Consorcio de Conservación.

-Ley Promoción Forestal 13.273, de 1948 vigente hoy. Declara de interes nacional la protección de bosques y tierras con aptitud forestal.

-Ley de Conservación de la Fauna Silvestre, 22.421, sancionada en 1981. Declara a la fauna silvestre de interes público, de la Nación y de las provincias, porque integran la riqueza colectiva del país.

-Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo 2009. Esta que es la más reciente de todas, establece un crecimiento ordenado de los centros urbanos, de esta forma planificar el crecimiento, evitando desastres, y construyendo en las zonas adecuadas.