

EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LAS CIENCIAS POLÍTICAS

*Disertaciones del Director e integrantes del Instituto
de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, en la sesión pública del
28 de noviembre de 1990*

INTRODUCCIÓN AL TEMA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LAS CIENCIAS POLÍTICAS

Por el Académico DR. GUILLERMO J. CANO,
Director del Instituto de Política Ambiental.

I. PROPÓSITO Y ANTECEDENTES DE ESTE CAPÍTULO

A) Mandato del Instituto de Política Ambiental

1. El Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la Argentina resolvió (el 17 de abril de 1990), preparar un libro para presentarlo a la Secretaría General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (ECO 92) que se reunirá en Río de Janeiro, Brasil, del 1 al 14 de junio de 1992, como contribución a esta última.

El libro lleva el mismo título del epígrafe y se compone de 12 capítulos, cada uno de los cuales está a cargo de un miembro del Instituto. El presente es el capítulo 1, introductorio, y fue debatido en el Instituto (17 de mayo y 14 de junio de 1990) antes de adoptarse esta versión final.

Además de sus propósitos de contribuir a ECO 92 y de divulgación general, sirvió para que los miembros del Instituto compatibilicen sus trabajos, para que éstos concurren a obtener un documento homogéneo en tanto esté bien definido el tema, común a todos, pero mirado desde distintos puntos de enfoque. Cada uno de los capítulos ha sido debatido en el Instituto en sesiones privadas, y en

noviembre de 1991 su versión final debe ser entregada a la Academia. Ínterin, en noviembre de 1990, mayo y octubre de 1991, en sesiones públicas de la Academia, se expusieron reseñas de los capítulos.

B) *ECO 92 y sus antecedentes. El informe Brundtland*

2. Las Naciones Unidas reunieron en Estocolmo, en 1972, la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, la que constituyó el punto de partida del despertar de la conciencia mundial —y de las acciones correlativas— para la protección y mejoramiento del ambiente. Además de la Declaración de Estocolmo¹, de la Conferencia surgió la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, P.N.U.M.A., órgano especializado del sistema de las Naciones Unidas. Antes, en la década de los años 60, algunos países habían adoptado leyes ambientales² pero el tema recién alcanzó dimensión universal con la Conferencia de Estocolmo.

En Estocolmo se acuñó la palabra UNITERRA —que identifica el P.N.U.M.A.— y que destila el meollo de sus conclusiones: “una sola tierra”, simbolizando la interdependencia entre todas las áreas geográficas del mundo y entre los diferentes elementos que integran el medio ambiente.

En 1992 se cumplirá el 20º aniversario de la Conferencia de Estocolmo y —entre otros, por ese motivo— la Asamblea General de la ONU resolvió³, convocar —para que se reúna en Brasil (junio de dicho año)— la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (ECO 92). Además creó el Comité Preparatorio de ésta, que celebró su primer período de sesiones en Nueva York en marzo de 1990⁴, el segundo en Nairobi en agosto de 1990, y el tercero en Ginebra (marzo 1991).

ECO 92: Se atribuye tanta importancia a esa la-

¹ NACIONES UNIDAS, Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, *Informe Final* (doc. A/CONF. 48/14, 5-16 junio 1972).

² NELSON GEIGEL LOPE BELLO, *Cuatro estudios de casos sobre protección ambiental*, Inglaterra, Francia, Suecia, EE.UU. (Caracas 1973, ed. Fondo Editorial Común); PETER SAND, *Legal Systems for Environmental Protection - Japan, Sweden, USA* (Roma 1972, ed. FAO). EE.UU. y Suecia adoptaron en 1969 sus leyes ambientales, Francia en 1960 y Gran Bretaña en 1989.

³ Doc. A/Res. 44/228 del 22 de diciembre de 1989.

⁴ El Comité Preparatorio celebró su sesión constitutiva en New York, del 5 al 16 de marzo de 1990.

bor preparatoria como a la Conferencia misma, pues los organizadores procuran que ésta constituya solamente un hito en un proceso mundial de cambio, que debe continuar después de ECO 92.

3. El Sr. Maurice Strong, de Canadá, quien fue el Secretario de la Conferencia de Estocolmo y el primer Director Ejecutivo del P.N.U.M.A., fue nombrado Secretario General de la ECO 92 y está conduciendo el referido proceso preparatorio, desde Ginebra, donde instaló su Secretaría.

4. En 1983 la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. La Sra. Gro Harlem Brundtland —entonces Primer Ministro y Ministro del Ambiente de Noruega— fue designada su presidente. La Comisión produjo su informe, titulado *Nuestro Futuro Común*⁵ y lo sometió a consideración de la Asamblea General. Ésta se expidió en diciembre de 1987⁶ declarándolo “bienvenido” y disponiendo que se lo ponga a consideración de los gobiernos y de las agencias especializadas de las Naciones Unidas. Tanto la Comisión como el informe son popularmente denominados “Brundtland”.

El Informe Brundtland proponía —además de una política ambiental mundial a la que nos referiremos más adelante (párr. 5/6)— reformas estructurales en el sistema institucional de la familia de las Naciones Unidas para manejar el problema ambiental⁷. A esos cambios nos referimos en el párr. 7.

5. Para comenzar el examen del Informe Brundtland es indispensable destacar sus dos conclusiones más relevantes: 1ª) que debe procurarse —en un esfuerzo concertado de la comunidad mundial— un *desarrollo sustentable*, concebido como una empresa global de la Humanidad entera, común a todos; 2ª) que ese esfuerzo no sólo deben realizarlo los gobiernos sino el resto de la sociedad, sin cuyo

⁵ Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, versión española editada por Alianza Editorial (Madrid 1989).

⁶ Doc. A/Res. 42/187.

⁷ Doc. cit. en n. 5.

concurso la actividad de aquellos sería infructuosa. Más adelante (sección II) definimos el concepto de desarrollo sustentable. Las áreas y temas cubiertos por el Informe son los que a continuación reseño.

a) *Población y recursos humanos*, área temática que incluye no sólo la explosión demográfica sino también la implosión, es decir su centrifugación alrededor de ciudades. La pobreza, la salud y la enseñanza son tratados en este capítulo y también el tema de las comunidades aborígenes y tribales.

b) *Las ciudades*. Para las del Tercer Mundo, un compatriota, Jorge Hardoy, no prevé solución si se mantiene el actual esquema institucional (op. cit. en n. 5, p. 185). El fortalecimiento de las autoridades municipales es una de las medidas propugnadas.

c) *Seguridad alimentaria*, tema en el que campea el problema de los subsidios agrícolas, tanto de EE.UU. como de la CEE, y la indiferencia gubernamental hacia los pequeños productores. Ambos problemas hacen peligrar la disponibilidad de alimentos en el lugar y momento necesitados.

d) *Recursos naturales para el desarrollo*. El suelo, el agua, y la cobertura vegetal son considerados en primer término. La erosión, desertificación, deforestación, salinización, sequías, la gestión de los agroquímicos y preservación de la diversidad genética, son los principales temas tratados bajo este rubro.

e) *Energía*. El informe trata en especial las opciones para disminuir la emisión a la atmósfera de gases que producen el efecto de invernadero, o que adelgazan la capa de ozono. Se estudia la sustitución de la base energética de los países productores de esos gases. Se estudió la escasez de leña para usos domésticos, y la lluvia ácida, producidos por la quema de combustibles fósiles. La disposición de residuos nucleares es el tema con que cierra este capítulo.

f) *Industria*. A su respecto el Informe estudió su impacto sobre la base de recursos naturales, el consumo de energía, la producción de desechos y residuos tóxicos y

peligrosos, la polución hídrica, atmosférica y edáfica, y la política para las sustancias químicas.

Para resolver esas áreas problemáticas, el Informe propone que gobiernos y pueblos hagan esfuerzos comunes en los siguientes campos:

a) *Administración de los "commons"*: mares y océanos y sus recursos vivos: la pesca; atmósfera y espacio ultraterrestre. Teleobservación desde el espacio y la órbita geosincrónica de 36 kms, ancho que sólo admite 180 satélites. Como argentino no puedo aceptar que se califique a la Antártida como un "common", pues la Argentina (y otros países) tienen reivindicaciones territoriales fundadas en ocupación efectiva, aunque momentáneamente congeladas por el Tratado de 1959.

b) *Paz y seguridad* son pilares del desarrollo sustentable. La guerra —peor si es nuclear— implica el mayor agravio al medio ambiente.

Los "refugiados ambientales", producto de las sequías y el hambre, son expresión política de una forma de degradación ambiental.

Los gastos en armamento son restados a los que demanda el desarrollo sustentable.

c) *Cambios institucionales y legales*. El Informe propone mirar a las fuentes antes que a los efectos del deterioro ambiental. Por ejemplo, atender primero a las causas de la pobreza (deuda externa, deterioro de los términos del intercambio), y después a sus efectos (producción de basuras, contaminación de aguas y suelos, etc.). El Informe propone a los gobiernos hacer reformas en 6 áreas prioritarias, a saber:

1) incorporar los objetivos de desarrollo sostenible en las negociaciones sobre política económica, esto es, llegar a las fuentes. Fortalecer las instituciones mundiales, provinciales y municipales responsables del desarrollo sustentable.

2) fortalecimiento de los órganos nacionales e internacionales de protección ambiental y de gestión de recursos, y apoyo a las ONGs.

3) evaluación de los riesgos para el mundo de los desastres ambientales, naturales o antrópicos. Creación de

un Programa Mundial de Vigilancia de Riesgos. El problema del calentamiento global condujo a la creación del IPCC (Panel Internacional sobre Cambio Climático) que está en pleno funcionamiento.

4) toma de decisiones con información adecuada y consulta al público, a las ONGs, y a la comunidad científica.

5) reordenar los sistemas jurídicos, en relación a los Estados y a los particulares, incluyendo la prevención y solución de disputas ambientales, tanto en el ámbito internacional como en los nacionales.

6) hallar un régimen de financiación de la protección ambiental adecuado, involucrando además a las agencias financieras internacionales y regionales, y reorientando sus políticas en relación a los temas ambientales.

6. Respecto de las instituciones ambientales internacionales, el Informe Brundtland propuso la creación de la Junta Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable, presidida por el Secretario General, para la coordinación ambiental interagencias. Propuso también crear un Programa Mundial de Evaluación de Riesgos, dirigido por un grupo de eminencias científicas. Estas dos recomendaciones no fueron acogidas por la Asamblea General de la ONU.

7. El tema legal fue tratado por la Comisión Brundtland por separado: el anexo 1 del Informe se refiere a él, cubriendo casi exclusivamente los aspectos internacionales a través de los siguientes capítulos: I. Principios, derechos y deberes generales; II. Principios, derechos y deberes relativos a los recursos naturales e interferencias ambientales que traspasan las fronteras; III. Responsabilidad de los Estados; y IV. Arreglo pacífico de las controversias.

Un "Grupo Internacional de expertos en derecho", auxiliar de la Comisión Brundtland, redactó el anexo I y explicitó sus fundamentos en un volumen publicado por separado⁸. Dicho Grupo fue presidido por Robert Munro (Canadá) e integrado por J. Lammers (Países Bajos),

⁸ *Environmental Protection and Sustainable Development. - Legal Principles and Recommendations* (Dordrecht 1987), ed. Graham & Trotman y Martinus Nijhoff.

como relator, y por A. Szekely de Méjico, y por juristas de la R. F. Alemana, Francia, EE.UU., Japón, Sudán, Bélgica, URSS y Filipinas.

8. La Asamblea General consideró además, en 1987, otro informe, producido por el P.N.U.M.A., titulado "*Perspectivas ambientales para el año 2000 y más allá*"⁹, al que aprobó.

En este documento el P.N.U.M.A. identifica los sectores ambientales y los aspectos relevantes de cada uno, y formula detalladas recomendaciones de acción a su respecto:

- a) *Población*, tomando en cuenta su crecimiento, sus modalidades de consumo, y su relación con la base de recursos naturales (especialmente tierra y agua);
- b) *Salud y asentamientos humanos*, lo que incluye problemas tales como vivienda inadecuada, sobrepoblación urbana, subdesarrollo rural, deficiencias en los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado, epidemias infantiles, alimentos cancerígenos;
- c) *Alimentos y agricultura*, considerando la disponibilidad suficiente de los primeros y los problemas asociados a la agricultura, tales como erosión edáfica, cambios climáticos, sequía y desertificación, deforestación, deterioro cuali y cuantitativo de los recursos hídricos, reducción de la diversidad genética, y efectos nocivos de los agroquímicos;
- d) *Energía*, a cuyo respecto menciona como problemas relevantes: agotamiento de recursos naturales escasos y desbalance en su utilización; contaminación edáfica, hídrica y atmosférica; generación de residuos peligrosos; accidentes y catástrofes ambientales; necesidad de reciclaje;
- e) *Relaciones económicas internacionales e inadecuadas políticas económicas nacionales*, sector que abarca problemas tales como el de la deuda externa y su presión para un consumo excesivo de recursos naturales para pagarla; deterioro de los términos del intercambio comercial entre países desarrollados y subdesarrollados y el proteccionismo aduanero a él asociado; transferencia internacional de tecnologías ambientalmente dañinas; inserción de los recursos naturales en las cuentas nacionales;
- f) *Aspectos salientes referentes a espacios o problemas comunes a toda la humanidad* ("commons"), tales como

⁹ P.N.U.M.A., *Environmental Perspectives for the Year 2000 and Beyond*, adoptado por Resolución 42/186 de la Asamblea General.

mares y océanos, espacio ultraterrestre, diversidad biológica; armamentos, especialmente los nucleares, químicos y biológicos.

También se refiere este documento a los *instrumentos para la acción ambiental*, utilizables cualquiera sea el sector de que se trate, a saber: a) información y evaluación, es decir inteligencia ambiental, incluido el monitoreo permanente del estado del ambiente y la evaluación del impacto de actividades proyectadas; b) planeamiento conducente a la internalización de los factores ambientales en los procesos de desarrollo; c) legislación y derecho ambientales, nacionales e internacionales; d) concientización y entrenamiento vinculados a la participación ciudadana en la gestión ambiental; e) instituciones ambientales, nacionales e internacionales. El documento formula precisas recomendaciones acerca de la estructura y funcionamiento de toda la familia de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, manteniendo las estructuras actuales y colocando al Consejo de Gobierno del P.N.U.M.A. en la cúspide, inmediatamente debajo de la Asamblea General y procurando la coordinación ambiental interagencias a través del existente Comité Ad Hoc de Coordinación, bajo la presidencia del Secretario General de la ONU.

9. Los dos documentos hasta aquí referidos (párr. 5/8), serán la base de las deliberaciones de ECO 92, como lo serán también los que emanen de las varias reuniones —gubernamentales o no— ya programadas en preparación de ECO 92, por su Comité Preparatorio y por el “Centro para Nuestro Futuro Común”, entidad no gubernamental que funciona en Ginebra y a la que nos referimos más abajo en el párr. 13. El Informe Brundtland se dirige, más que a los ambientalistas, a los demás sectores de la sociedad, a quienes insta y pretende que sumen su esfuerzo al de los ambientalistas, para la protección y mejora del medio ambiente.

C) *Los sectores no gubernamentales*

10. Antes (párr. 5) nos referimos a la indispensable cooperación de “el resto de la sociedad”. ¿Qué significa esta expresión?: hasta hace poco se contraponía a los gobier-

nos la figura de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), como popularmente se califica a las asociaciones civiles que se ocupan de temas ambientales. Son la expresión más corriente —aunque no la única— de las nuevas formas de democracia participativa. Pedro Tarak¹⁰ y yo mismo¹¹ hemos escrito recientemente sobre las ONGs ambientalistas.

11. Fugazmente se utilizó la sigla: “COG”, en sustitución de ONG. COG significa en inglés: “Constituencies Outside Governments” y la traducción más cercana a la realidad sería “Comunidades mandantes extrañas al gobierno”. Ahora se las llama ING (instituciones no gubernamentales). Dentro de tal concepto caben, en primer lugar, las clásicas ONGs, pero además, las universidades, academias e instituciones de enseñanza primaria y secundaria; las asociaciones de profesionales y de consultores; las iglesias; los gremios obreros; las organizaciones empresarias: los medios de comunicación masiva, todos los cuales tienen responsabilidades ambientales y deben contribuir a la consecución del desarrollo sustentable. Agregaría a los jueces y legisladores, quienes si bien integran teóricamente los gobiernos, no son, en general, llamados a colaborar por las ramas ejecutivas, cuando se trata de definir o aplicar políticas ambientales.

12. Lo que acabamos de decir explica porqué nos hemos extendido tanto sobre las INGs, pues es evidente que la Academia y su Instituto lo son, por lo que tienen tanto un papel que jugar en procurar un desarrollo sustentable, como el deber de contribuir al éxito de E.C.O. 92. Como lo decimos con más detalle infra párr. 27-28, él se concretaría en explicitar el papel de las ciencias políticas en el logro del desarrollo sustentable.

¹⁰ PEDRO TARAK, *Gestión municipal ambiental - La colaboración de las organizaciones ciudadanas*, documento presentado a la Conferencia AIDA III (Alicante, 11-14 diciembre 1989) publicado en *Annales Juris Aquarum III*.

¹¹ GUILLERMO J. CANO, *Los sectores no gubernamentales, la preservación ambiental dentro de un desarrollo sostenido y el BID* (documento presentado a una reunión del BID, Washington, 24-26 mayo 1989).

D) El "Centro para Nuestro Futuro Común"

13. Cuando el mandato de la Comisión Brundtland expiró (diciembre de 1987) algunos gobiernos y fundaciones establecieron el "Centro para Nuestro Futuro Común", ING que funciona en Ginebra, en el mismo local y con el mismo personal que tuvo la Comisión Brundtland. El Sr. Warren Lindner, que fue Secretario de dicha Comisión, dirige el Centro, cuyo cometido es el de velar por la efectiva aplicación del Informe Brundtland. El Sr. Lindner estuvo —antes de su actuación en la Comisión Brundtland— asociado con Maurice Strong en actividades particulares y ahora concurre —aunque desde el sector no gubernamental —con sus esfuerzos conducentes al éxito del ECO 92. El Centro para Nuestro Futuro Común ha designado "working partners" en numerosos países¹². En la Argentina tiene tres: la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, y la Fundación Bariloche. En los demás países latinoamericanos ellos son: *Brasil*: Associação de Defesa do Meio Ambiente (São Paulo); *Colombia*: Colegio Verde Villa de Leiva (Bogotá) y Comisión Latinoamericana de Derecho y Administración Ambientales (Bogotá); *Costa Rica*: Universidad para La Paz (Escazú); *Nicaragua*: Red Regional de ONGs para el Desarrollo Sostenible en América Central - REDES (Managua); *Perú*: PROTERRA (Lima) y *República Dominicana*: RAMA (Santiago de los Caballeros).

El referido Centro reunió en Vancouver (17/18 de marzo de 1990) a sus principales "working partners" para concertar el papel de los sectores no gubernamentales en ECO 92 y en su proceso preparatorio. De esas deliberaciones participaron la Sra. Brundtland, el Sr. Strong, el Sr. Lindner y un delegado del gobierno brasileño. Se acordó procurar una participación masiva y encomendar a dicho Centro que asuma el papel catalítico de dicha participación.

¹² *Brundtland Bulletin*, n° 6, dic. 1989, ed. en Ginebra por The Centre for Our Common Future, p. 110.

E) *Qué se espera de ECO 92 - Su proceso preparatorio*

14. La preparación de ECO 92 está siendo llevada a cabo para que produzca un shock en la opinión pública mundial, el que se procura que opere una variación drástica en el comportamiento, tanto de los gobiernos como de los individuos, respecto de su conducta política, económica y social en sus vinculaciones con el medio ambiente. Se espera también que determine un cambio sustancial en las relaciones económico-ambientales Norte-Sur y también dentro del Sur. Pues los problemas ambientales no se centran únicamente en perturbaciones ecológicas, sino que abarcan además de las relaciones económicas Norte-Sur (incluyendo los problemas de la deuda externa y de los términos del intercambio) también la estructura de la sociedad, tanto en el Norte como en el Sur. La detente política y militar resultante del abrupto derrumbe de las teorías de Marx y Lenin, y de los sistemas políticos y administrativos fundados en ellas, está liberando enormes recursos tecnológicos y financieros cuya canalización hacia la preservación ambiental se procura, y podría ser uno de los grandes logros de ECO 92, si es que el conflicto creado por Irak al anexarse Kuwait no insume esos recursos.

15. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales —muchos de cuyos miembros integran el Instituto— convocó, como un medio de contribuir a la preparación de ECO 92, a una Reunión Latinoamericana de ONGs para debatir la aplicación concreta del Informe Brundtland en Latinoamérica, tomando en cuenta sus peculiaridades locales. Tal reunión (abril 14/20 de 1991) tuvo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, y de los gobiernos de Finlandia, Noruega, Suecia, y de la provincia de Mendoza.

La CEPAL organizó en Santiago de Chile (agosto de 1990) una Reunión Técnica de Expertos Gubernamentales de propósito similar a la convocada por la Fundación ARN, pero referida al sector gubernamental.

16. Una reunión regional preparatoria de ECO 92, referida a Europa, sesionó en Bergen (Noruega), en mayo de 1990. La metodología desarrollada para realizarla me-

rece ser estudiada; y cuando fuere pertinente adaptada. Se trata de un mitin en el que se sentaron tanto representantes gubernamentales como de sectores privados (INGs), lo que es novedoso y permitió observar cómo actúan las INGs, y el beneficio del cotejo de sus acciones con las de los gobiernos.

II. QUE SIGNIFICA "DESARROLLO SUSTENTABLE" *

17. El *slogan* adoptado por el Informe Brundtland es "De una Tierra a un Mundo". El llena la distancia que media entre Estocolmo (1972: UNITERRA) y Río de Janeiro (1992: UN MUNDO). Como lo ha explicado Lynton Caldwell¹³ el Mundo es la Tierra más la Humanidad asentada en ella, más los cambios introducidos en la Tierra por la Humanidad. En Estocolmo se discurió sobre la Tierra. En Río de Janeiro se lo hará sobre el Mundo en su relación con la Tierra.

18. El concepto antropocéntrico relativo al medio ambiente, que primó hasta hace poco y que fue atribuido a la civilización judeo-cristiana por causa de ciertos pasajes del libro del Génesis, ha sido sustituido por otro, según el cual el Hombre es parte integrante y no dueño del ecosistema Tierra y de sus recursos naturales. Juan Pablo II,

* *N. de la Dirección del Instituto.* En el Instituto se acordó que el miembro del mismo, Lic. Martín Fernández, escribiría una acotación que toque los aspectos semánticos de este tema. Ella es la que sigue:

El término desarrollo sustentable utilizado en este trabajo y definido en fecha reciente por la UICN pareciera servir como herramienta terminológica que diferencia al desarrollo sustentable de lo que tradicionalmente se entendió como "desarrollo", más que como una interpretación semántica propiamente dicha. Esto se entiende así, pues si nos referimos a la Real Academia Española de la Lengua, ésta define como "sustentar" a: "conservar una cosa en su ser o estado". Esta definición del vocablo sustentar refleja claramente un sentido estático, siendo el medio ambiente de carácter dinámico, así como también es dinámica la relación entre el hombre y el medio ambiente que lo rodea, relación que ha posibilitado el desarrollo integral de la Humanidad en todos los aspectos (intelectual, económico, tecnológico, etc.).

Lo que aquí se quiere definir como "desarrollo sustentable" es pues un desarrollo que sin dejar de ser dinámico (permitiendo el avance de la imaginación y el talento del ser humano como parte integrante de la naturaleza toda) permita mantener ese dinamismo en el tiempo para las generaciones futuras.

¹³ LYNTON K. CALDWELL, *International Environmental Policy* (Durham 1984, ed. Duke Press, Studies p. 8).

cuando visitó Pisa para reivindicar a Galileo el 24 de septiembre de 1989¹⁴, homologó un drástico cambio conceptual en el ámbito religioso, tan importante como la revolución copernicana, al proclamar el deber humano de respetar las leyes de la naturaleza en sustitución de la previa atribución, que se le había hecho, de la potestad de dominarla. Esto mismo es lo que el autor de este capítulo viene sosteniendo desde hace bastante tiempo¹⁵. Además, por la sola circunstancia de vivir —y también por la de morir— el Hombre genera detritos fisiológicos, y su actividad doméstica, agrícola o industrial produce basuras, desechos y desperdicios, que son parte integrante y no mera consecuencia indeseable de tales actividades, como lo ha dicho Sunkel¹⁶.

Por lo tanto, hoy prevalece el deber del Hombre de respetar el orden natural (en sustitución al derecho de dominarlo), y el de internalizar o asumir los costos de disposición de detritos y desechos, que produce como parte ineludible de su proceso vital.

19. Con ocasión de Estocolmo se planteó la antítesis del desarrollo vs. la preservación ambiental¹⁷. Alguien dijo que las chimeneas que ensucian sus alledaños evitan que la gente, aunque esté sucia, muera de hambre.

El Informe Brundtland y otros documentos que le precedieron (que S. van Gelderen identifica en el capítulo II), han demostrado que esa antítesis no es válida. Y han hallado la fórmula del “desarrollo sustentable” para sustituirla, que concilia el indispensable desarrollo con la preservación de la Naturaleza, produciendo su simbiosis.

20. Desde que el Club de Roma incitó a producir los varios informes que le fueron dirigidos, el concepto de lo que debe ser el desarrollo ha sufrido cambios sustanciales.

¹⁴ Ver crónica en diario “La Nación” (Buenos Aires, 25 septiembre 1989).

¹⁵ G. J. CANO, *Laws of Nature and Water Laws*, en *Water International*, vol. 7-2, p. 81 (verano 1982).

¹⁶ O. SUNKEL y J. LEA, *Economía y medio ambiente en la perspectiva del desarrollo*, en ARN I-2, 3, 4 y II-1.

¹⁷ G. J. CANO, *¿Entorno vs. desarrollo?*, en *Derecho, política y administración ambientales* (Bs. As. 1978, ed. Depalma), p. 44; *El desarrollo y el medio ambiente* (Founex, Suiza, 4-12 junio 1971). Informe de un Grupo de Expertos.

Los Medow¹³, desde el MIT, acotaron límites al crecimiento económico, prediciendo el agotamiento de los recursos. Alguien, con ese motivo, llegó a propugnar el crecimiento cero¹⁹, teoría que, tal como fue expuesta, implicaba congelar el crecimiento de todos, ricos y pobres, y dejar para siempre felices a los primeros y desgraciados a los segundos. La Fundación Bariloche (Argentina), propugnó²⁰ que el piso —no el techo— del crecimiento sea determinado no por la disponibilidad de recursos sino por la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Mesarovic y Pestel²¹ proclamaron la necesidad de atenerse a la interdependencia geográfica y funcional de continentes, países, recursos naturales y seres humanos, como requisito del desarrollo.

21. Muy recientemente²² en el ámbito de la UICN se definió el desarrollo sustentable como “el proceso de transformaciones económicas y sociales destinadas a satisfacer las necesidades de todos los sectores sociales, a la vez que *mantiene abiertas las opciones para el futuro y conserva la productividad de la base de recursos* y la integridad de los sistemas ecológicos y de los patrones culturales”. Antes, el P.N.U.M.A., más escuetamente, había dicho²³ que el “desarrollo es sustentable cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”. Esta definición coincide con la de la Comisión Brundtland²⁴. Si acudimos a la Real Academia Española de la Lengua —rectora mundial del idioma castellano— encontraremos que en su diccionario editado en 1989²⁵ da el siguiente significado de “Sustentar” —entre otras acepciones—:

¹⁸ D. L. MEADOWS et al, *The limits to Growth* (Washington 1972, ed. Potomac Associates).

¹⁹ Op. cit. supra en n. 17.

²⁰ FUNDACION BARILOCHE, *¿Catástrofe o nueva Sociedad? - Modelo Mundial Latinoamericano 1977*, en ARN I-2, p. 104.

²¹ MIHAJLO MESAROVIC & EDUARD PESTEL, *Strategie pour démain* (París 1974, ed. du Seuil).

²² A. C. IMBACH y DALMAR BLASCO, *Apuntes para la definición de un plan de actividades de la UICN en Latinoamérica* (UICN, documento para una Reunión Regional en Quito, 2-5 abril 1990).

²³ Op. cit. en n. 9, cap. 2, párr. 1.

²⁴ Op. cit. en n. 5.

²⁵ Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario Manual e Ilustrado* (Madrid 1989), 4ª ed. rev., p. 1494.

“*Conservar una cosa en su ser y su estado*”. Esta refleja —aunque incompletamente— lo que queremos expresar. Adherimos a lo acordado en una reunión regional latinoamericana de la UICN (Quito, Marzo 1990), donde se rechazó el uso de la palabra “sostenible” cuyas acepciones se refieren a otras materias²⁶.

22. La sustentabilidad es requerida en cuatro áreas, a saber:

a) *Ecológica*: que tiene tres requisitos: (I) mantener los procesos ecológicos que posibilitan la capacidad de renovación de plantas, animales, suelos y aguas; (II) mantener la diversidad biológica animal y vegetal; (III) mantener los recursos biológicos en un estado que permita su capacidad de regeneración.

b) *Social*: que permita la igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad y estimule la integración comunitaria. Sus requisitos son: (I) respeto de la diversidad de valores culturales; (II) ofrecimiento de oportunidades para la innovación y renovación intelectual y social; (III) afianzamiento del poder individual para controlar sus vidas y mantener la identidad de sus comunidades, lo que implica la participación ciudadana en la tarea de decisión y en la gestión ambiental; (IV) asegurar la satisfacción adecuada en las necesidades de vivienda, salud y alimentación.

c) *Cultural*: que preserve la identidad cultural básica y reafirme las formas de relación entre el hombre y su medio. Interesa especial —pero no únicamente— en los países donde hay comunidades aborígenes.

d) *Económica*: consistente en la capacidad de generar bienes y servicios, usando racionalmente los recursos naturales, humanos y de capital, para satisfacer las necesidades básicas. Los requisitos de la sustentabilidad económica son: (I) eficiencia, que implica la internalización de los costos ambientales; (II) consideración de todos los valores de los recursos: presentes, de oportunidad y potenciales, incluso los culturales no relacionados con el uso;

²⁶ Ver. op. cit. n. 22, p. 2. Ver también DAVID MUNRO, *Presentación*, n. II.

(iii) equidad dentro de la generación actual y respecto de las generaciones futuras.

La concepción precedentemente expuesta difiere sustancialmente del criterio puramente economicista, que se centra únicamente en la relación costo-beneficio.

23. La U.I.C.N., principal autora, en 1980, de la *Estrategia Mundial para la Conservación*²⁷, responsabilidad que comparte con el P.N.U.M.A. y el Fondo Mundial de la Vida Silvestre, y que contó con la colaboración de FAO y UNESCO, es consciente de que aquella puso énfasis en la interdependencia entre desarrollo y conservación de los recursos biológicos, y de que otras estrategias (sobre población, energía, abastecimiento de alimentos, desarrollo económico y derechos humanos al ambiente) debieron acompañarla, pero no lo hicieron²⁸. Por lo que está preparando una actualización del documento de 1980, referida a la década de los noventa, que acogerá los nuevos temas que he dejado enunciados.

24. El deber de la generación presente hacia las futuras —cimiento del desarrollo sustentable— deriva del instinto de conservación de la especie humana, y tiene un sustento ético, fundado en la idea del fideicomiso ejercido por la generación actual sobre los recursos naturales, tesis que ha sido ampliamente desarrollada por Edith Brown Weiss²⁹ y a la que se refiere Eugenio Pucciarelli en el capítulo IV.

25. Poner en práctica el desarrollo sustentable no sólo requiere pues que la U.I.C.N. adopte su nueva estrategia actualizada, incorporando los temas no biológicos y los atinentes a las relaciones internacionales sino también, como dijimos en el párr. 14, un cambio profundo en la escala de valores de la sociedad y la práctica de una nueva ética en cuanto a las relaciones de los seres humanos entre sí y de éstos con el medio ambiente.

²⁷ U.I.C.N./F.M.N./P.N.U.M.A., *Estrategia Mundial para la Conservación* (Gland 1980).

²⁸ U.I.C.N., *Estrategia Mundial para la Conservación en los años noventa - Primer Borrador* (Gland, septiembre 1989), dirigida por David Munro. En abril 1990 el Segundo Borrador estaba en preparación.

²⁹ E. BROWN WEISS, *In fairness to future generations* (Tokio y Dobbs Ferry, 1988), ed. The United Nations University & Transnational Publishers.

III. PAPEL DE LAS CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ACADEMIA EN ESTA MATERIA

26. Uno de los principales capítulos de las ciencias políticas versa sobre el proceso de toma de decisiones³⁰. Aquí y ahora se trata de discurrir sobre las que conciernen al desarrollo sustentable que —como dije antes— exceden considerablemente a lo puramente ecológico.

Esta tarea llama a una labor multidisciplinaria, para definir y ejecutar las políticas (y sus estrategias) globales sobre el medio ambiente, y además sobre: a) manejo de recursos naturales renovables, de un modo que permita el desarrollo sustentable; b) reducción de la contaminación atmosférica, que elimine el efecto de invernadero durante el cambio global del clima y las lluvias ácidas; c) conservación de las especies y reservas de genes; d) mantenimiento y mejora de la productividad de ecosistemas productores de alimentos, vestimenta y vivienda; e) eficiencia y equidad en el uso de los recursos naturales y en la distribución de sus beneficios; f) rehabilitación de asentamientos humanos inadecuados; g) participación ciudadana en la gestión ambiental y en el mantenimiento de la diversidad cultural.

27. Las herramientas para el logro de esos objetivos, las que las estrategias ambientales deben tratar que estén disponibles son: a) tecnología adecuada para el manejo de los recursos naturales; b) la investigación científica; c) el establecimiento de un sistema de información, capa-

³⁰ La Asociación Internacional de Ciencias Políticas en su 9º Congreso (Montreal 1973) dedicó especial atención a este tema, y con tal motivo se presentaron allí los siguientes trabajos (ver sus *Proceedings* publicados en Ottawa, 1974):

FRED INSCHO y LESTER MILBRATH, *The environmental problem as a political problem: an agenda of environmental concerns*.

DANIEL CAPPON, DAVID CHRISTIAN, THIMOTHY REID & PETER HOUSE, *Problemas conceptuales y de medición en la evaluación de la calidad de vida*.

STUART NAGEL, LESLIE ROSS Jr., H. CRANE MILLER, DEAN MANN & CHRISTOPHER BO BRAMSEM, *Estudios legales, económicos y sociales estimulantes del cambio para producir modos de comportamiento más ecológicamente apropiados*.

O. P. DUVIDI, KAUKO SIPPONEN, LYNTON K. CALDWELL, DONALD KELLY et al, LENNAR LUNDOQVIST, *Estructuras institucionales y jurisdiccionales necesarias para la formulación y ejecución de la política ambiental*.

ANDRAS SZESZTAY, JOÃO DE ARAUJO CASTRO, HANS KRUSE, *Limitaciones ambientales al desarrollo nacional*.

citación y educación; *d*) la legislación, tanto nacional como internacional; *e*) la estructuración adecuada de las instituciones de gestión; *f*) los incentivos económicos y los medios financieros suficientes.

28. Este capítulo sirve de prefacio a un trabajo de equipo, cuya realización ha asumido el Instituto de Política Ambiental, el que se integra con las contribuciones que siguen y que se detallan en el índice del libro.