

EN LA NOCHE TODOS LOS GATOS SON GRISES: LA INSUSTENTABLE “DOMESTICACIÓN” DEL DESARROLLO SUSTENTABLE¹

Roberto P. Guimaraes²

Resumen

Pese a los reiterados llamados, decisiones y acuerdos logrados en sucesivas Cumbres Mundiales, la insustentabilidad social y ambiental se ha agrandado en las últimas décadas. Las desigualdades económicas y no-económicas se han incrementado en muchas partes del mundo, y nuevas formas de inequidad se han profundizado, tornando aún más difícil revertir las tendencias recientes. Asimismo, la globalización de la crisis ambiental impone reconocer que, en verdad, la historia de ser humano es su historia de relaciones con la naturaleza, y que, sí, vivimos en un planeta singular, rico y rebosando vida, pero a la vez extremadamente frágil en nuestras manos. Es por ello que nuestras vidas se han fragilizado por igual, ricos y pobres, Norte y Sur, aunque las posibilidades de supervivencia estén supeditadas a diferencias notables de acceso al poder y de acceso a recursos y servicios ambientales. La sustentabilidad constituye, de hecho, una necesidad ineludible, como lo demuestran las civilizaciones que, pese a su alto grado de desarrollo, fenecieron por su incapacidad de afrontar sus falencias socioambientales. Es por ello que el sendero actual, de “domesticación” y esterilización del desarrollo sustentable —un paradigma, por definición, contra-sistémico— antes de

¹ Preparado especialmente para *Actuel Marx*, No. 7, Abril 2008, *Capitalismo y destrucción del medioambiente*.

² Brasileño, Administrador Público, Maestro y Doctor en Ciencia Política, se desempeñó hasta 2007 en Naciones Unidas (Investigador de la División de Desarrollo Sustentable y Asentamientos Humanos de la CEPAL, en Santiago de Chile, y Jefe de Análisis Social y Político en el Secretariado de Naciones Unidas en Nueva York), actualmente es Coordinador del Núcleo GASA-Grupo de Análisis Socioambientales de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas, en Rio de Janeiro y Profesor Visitante del Programa de Doctorado en Ambiente y Sociedad de la Universidad Estadual de Campinas.

justificar su abandono, requiere de creatividad para rescatar su significado y propuestas originales.

Abstract

Despite the reiterated calls, decisions and agreements made in successive Summits, social and environmental unsustainability has grown in the last decades. Economic and non-economic inequality has grown in a lot of places of the world, and new ways of inequity have grown deeper, turning it more difficult to reverse the actual tendencies. In the same way, the globalization of environment crisis states that human being's history is its history of relations with nature, and that, if we live in a singular planet, rich and full of life, but at the same time extremely fragile in our hands. It is because of this that our lives have been made equally fragile: rich and poor people, North and South, even though survival possibilities are subordinated to radical differences in the access to power and the access to environmental resources and services. Sustainability constitutes, in fact, an unavoidable need, as civilizations shows that despite their high development level they were unable to face its socio-environmental deficiencies. It is because of this that current sterilization and "domestication" process of sustainable development —a paradigm, by definition, against the system— requires creativity in order to rescue its original proposals and meaning, before the justification for an abandonment of it.

Introducción

Las profundas transformaciones en el escenario internacional ofrecen oportunidades inéditas de progreso, pero encierran a su vez riesgos considerables de retroceso en las conquistas logradas en el siglo pasado. Si bien con el fin de la guerra fría desapareció la principal fuente de tensión en las relaciones internacionales, el rebrote de conflictos de origen étnico, cultural y religioso pone en entredicho las posibilidades de superar la fragmentación y sectarismo y autoritarismo, como también las posibilidades de tránsito hacia niveles superiores de solidaridad entre los pueblos. Si la caída del Muro de Berlín y la nueva oleada democrática en

América Latina y en África ha dado lugar a la valorización de los derechos humanos y a la primacía del individuo frente al Estado, la falta de transparencia en la conducción de la actividad pública ha provocado la erosión del principio de representatividad y el cuestionamiento del Estado y de Política. En lo económico, la globalización, el desmantelamiento del Estado, el predominio del mercado y la privatización y apertura comercial y financiera se han visto acosados por el recrudecimiento del proteccionismo en los países industrializados, el incremento de la brecha entre ricos y pobres, la persistencia de la pobreza y el agravamiento de los problemas ambientales³.

La *crisis de sustentabilidad*, cuyo reconocimiento mundial tuvo como marco la realización de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, en Junio de 1992, revela causas e implicaciones económicas, políticas, institucionales, sociales y culturales, y sus efectos trascienden fronteras nacionales. Sus señales se proyectan, por una parte, en el ámbito ecológico (i.e., el empobrecimiento progresivo del patrimonio natural del planeta) y ambiental (i.e., el debilitamiento de la capacidad de recuperación de los ecosistemas), pero revelan además el carácter ecopolítico de la crisis (i.e. político-institucional), directamente relacionado con los sistemas institucionales y de poder que regulan la propiedad, distribución y uso de los recursos naturales. Por último, la insustentabilidad de los patrones de consumo y de producción pone a descubierto la dimensión cultural y ética de la crisis, al advertir la necesidad de cambio en el propio modelo de civilización hoy dominante, particularmente en lo que se refiere al patrón de articulación sociedad-naturaleza⁴.

Pese a esa importante evolución del pensamiento mundial respecto de la crisis de sustentabilidad del desarrollo, una evaluación de las alternativas propuestas revela que no hubo avances significativos. El recetario continúa obedeciendo a la farmacopea neoliberal, y sigue incluyendo los programas de ajuste estructural, de reducción del gasto público, de traspaso de muchas funciones estatales a intereses privados, y de mayor apertura en relación al comercio y a las inversiones extranje-

³ United Nations, *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, A/60/117/Rev.1, ST/ESA/299, New York, 2005.

⁴ Guimarães, Roberto P., “A Ética da Sustentabilidade e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento”, *O Desafio da Sustentabilidade: Um Debate Socioambiental no Brasil*, Gilney Viana, Marina Silva e Nilo Diniz (orgs.), Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2001, pp.43-71.

ras. Mientras tanto, el discurso sobre “sustentabilidad” pierde su fuerza transformadora y se transforma en un slogan de marketing político y económico, y la práctica del “desarrollo sustentable” se hace cada vez más cosmética, domesticada. Los autobuses de Santiago de Chile, en el auge de la contaminación atmosférica, tenían marcado en la carrocería “Motor Ecológico”; las empresas anuncian tarjetas de crédito “verdes”, y la llamada Responsabilidad Socioambiental Corporativa avanza en el mismo ritmo de las agresiones provocadas en el ambiente y en la sociedad por muchas de esas mismas empresas. Al parecer, el 1984 de George Orwell llegó con cierto atraso y el doble discurso de la guerra y la invasión de países soberanos “para instaurar la democracia” o de la supresión de derechos civiles “para garantizar la seguridad ciudadana y la lucha contra el terrorismo” se ve ahora profundizado con los organismos genéticamente modificados “para alimentar el planeta” y la “sustentabilidad” reducida a un adjetivo sin significado.

Paradojas del *discurso* sobre sustentabilidad, el “gatopardismo” posmoderno

El desarrollo sustentable tiene su origen más remoto en el debate internacional iniciado en Estocolmo y consolidado en Río. Sin embargo, la fuerza que ha cobrado en el discurso económico y político, independiente de su uso interesado o de la manipulación grosera, encierra múltiples paradojas y contradicciones reales que han favorecido la “domesticación” de la propuesta original.⁵ Desde luego, el desarrollo sustentable asume importancia en el momento mismo en que los centros de poder declaraban la falencia del Estado como motor del desarrollo y proponían su privatización y reemplazo por el mercado, mientras enjuiciaban también la planificación. Entretanto, al revisarse con atención la noción de sustentabilidad —i.e., la mantención del stock de recursos y de la calidad ambiental para la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras— constatase que la sustentabilidad del desarrollo requiere precisamente de un mercado regulado y de un

⁵ Guimarães, Roberto P. “Desarrollo Sustentable: ¿Propuesta Alternativa o Retórica Neoliberal?”, *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, N° 61, Diciembre 1994, Santiago de Chile, pp. 41-56.

horizonte de largo plazo para las decisiones públicas. Entre otros motivos, porque actores y variables como “generaciones futuras” o “largo plazo” son ajenas al mercado, cuyas señales responden a la asignación óptima de recursos en el corto plazo. Lo mismo se aplica, con mayor razón, al tipo específico de escasez actual. Si la escasez de recursos naturales puede, aunque imperfectamente y con límites muy claros, ser afrontada en el mercado, aspectos cruciales como la biodiversidad, la capacidad de recuperación del ecosistema o el equilibrio climático trascienden a la acción del mercado. La primera paradoja, *ideológica*, se resume, pues, así estamos delante de una contradicción sólo aparente o si se trata, en efecto, de una propuesta cuyos requisitos sólo se logran armonizar a nivel retórico; constituyéndose, por tanto, en una propuesta vacía, desprovista de cualquier contenido social relevante.

Fortaleciendo lo que se afirmó, es impresionante, por no decir sociológicamente contradictoria, la unanimidad respecto de las propuestas en favor de la sustentabilidad. Si ya no fuera suficiente el sentido común respecto del vacío de los consensos sociales absolutos, el pensamiento sobre desarrollo, como también la propia historia de las luchas sociales que lo pone en movimiento, evoluciona en base a la pugna entre actores cuya orientación de acción oscila entre la disparidad y el antagonismo. Es así que la industrialización se ha contrapuesto, durante largo tiempo, a los intereses del agro, desplazando el eje de la acumulación del campo a la ciudad; del mismo modo como el avance de los estratos de trabajadores urbanos provocó efectos negativos para la masa campesina. No se trata aquí de una visión de la historia en que los antagonismos entre clases o estratos sociales se cristalicen a través del tiempo. Así y todo, esa *paradoja social* conduce a preguntarse cuáles son los *actores* del desarrollo sustentable. No es de esperar que sean los mismos que constituyen la base social del estilo actual, los cuales tienen todo a perder y muy poco a ganar con el cambio. La industria automotriz, por ejemplo, es uno de los pilares del estilo actual, con sus secuelas de congestión urbana, consumo de combustibles fósiles, etc. Ahora bien, lo que empresarios podrían considerar “sustentable” (vehículos más económicos) no necesariamente lo sería desde la óptica de la sociedad (transporte público eficiente) o de la humanidad (menos emisiones de CO₂).

Otra aproximación al tema de los “actores” sería utilizar los propios fundamentos económicos del proceso productivo: Capital,

Trabajo y Recursos. Históricamente, cada uno de éstos ha gozado de una base social “portadora” de los intereses específicos a ese factor. La acumulación de capital, financiero, comercial o industrial pudo nutrirse y, a su vez, sostener el fortalecimiento de una clase capitalista, mientras la incorporación de la naturaleza a través de las relaciones de producción pudo favorecerse y, a su vez, favoreció la consolidación de una clase trabajadora. La paradoja social de la sustentabilidad se resumiría a la inexistencia de un actor cuya razón de ser social fuesen los recursos naturales. Esto se vuelve aún más complejo al considerar que Capital y Trabajo cuentan con actores que detentan la propiedad de los respectivos factores, mientras la propiedad de los recursos naturales y de los procesos ecológicos es, por definición, pública.

En resumen, podría decirse que convivimos todavía con dos realidades contrapuestas. Por un lado, todos concuerdan que el estilo actual se ha agotado y es decididamente insustentable, no sólo desde el punto de vista económico y ambiental, sino, principalmente, en lo que se refiere a la justicia social. Por el otro, no se adoptan las medidas indispensables para la transformación de las instituciones económicas, sociales y políticas que sostienen el estilo vigente. A lo más, se hace uso de la noción de sustentabilidad para introducir una restricción socioambiental en el proceso de acumulación, sin afrontar todavía los procesos institucionales y políticos que regulan la propiedad, control, acceso y uso de los recursos naturales, aspectos indispensables para cambiar los patrones de consumo ahora globalizados. Hasta el momento, lo que se ve son transformaciones sólo cosméticas, tendientes a “enverdecer” el estilo actual, sin de hecho propiciar los cambios acordados en Río en 1992. Un fenómeno por lo demás conocido de los estudiosos de la formulación de políticas públicas, quienes lo clasifican como de “conservadurismo dinámico”⁶. Antes de ser una teoría conspirativa de grupos o estratos sociales, trátase simplemente de la tendencia inercial del sistema social para resistir al cambio, promoviendo la aceptación del discurso transformador precisamente para garantizar que nada cambie. Una suerte de “gatopardismo” postmoderno.

El gatopardismo, por ejemplo, del Banco Mundial es bien decidor del comportamiento de las elites dominantes, y posee ya una larga

⁶ Schon, Donald A., *Beyond the Stable State*, W. W. Norton, New York, 1973 y Guimarães, Roberto P., “Desarrollo con Equidad ¿Un Nuevo Cuento de Hadas para América Latina?” *Síntesis*, N° 10, Enero-Abril 1990, Madrid, pp. 15-68.

trayectoria en el ámbito socioambiental. Un estudio llevado a cabo en los años noventa revelaba que el Banco había destinado US\$ 2 millones para financiar programas de reducción de CO₂ en la China, mientras se proponía a destinar US\$ 310 millones para la construcción de centrales generadoras de energía en base a carbón, o bien el US\$ 1 mil millón que pretendía asignar a sistemas de transporte basados en combustibles fósiles. En verdad, de los 46 préstamos para programas de energía en ese entonces, con un total de recursos de US\$ 7 mil millones, sólo dos incorporaban criterios de conservación o eficiencia energética⁷. Pasado más de una década, todo sigue igual en Washington. Un informe reciente comprueba que casi el 80 por ciento de los US\$ 2 mil millones que el Banco invirtió en el mercado de carbono (para reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) involucra a industrias del carbón, productos químicos, hierro y acero, o sea, entre los sectores más contaminantes. En contraste con esa magnitud de recursos, el Fondo de Carbono para el Desarrollo comunitario y el Fondo del Biocarbono disponen de tan solo una décima parte, US\$ 219 millones⁸.

Contradicciones de la *práctica* del desarrollo sustentable: pobreza, desigualdad, globalización y comercio

No cabe duda de que el desafío más importante que enfrenta la humanidad en el nuevo milenio está puesto en la *calidad* del crecimiento (i.e., el aumento en los niveles de bienestar social y la reducción de desigualdades socioeconómicas), mucho más que su *cantidad* (i.e., el simple incremento del producto y de la riqueza). Desigualdades sociales, políticas y ambientales, particularmente la pobreza y la ausencia de oportunidades y de acceso a los recursos, contribuye a la desintegración social y es una de las principales causas de la insustentabilidad de los modelos y de las prácticas actuales de desarrollo. Asimismo, mientras la homogeneización creciente de los patrones de consumo y de producción

⁷ Rich, Bruce, *Mortgaging the Earth: the World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*, Beacon Press, Boston, 1994.

⁸ Redman, Janet, *World Bank: Climate Profiteer*, The Institute for Policy Studies, Washington, 2008.

provocada por la globalización puede estar mejorando muy lentamente la calidad de la vida para muchos, el incremento excesivo del consumo, y del consumo insustentable, provoca presiones severas sobre la base de recursos naturales y aumenta las desigualdades distributivas, las cuales son a la vez traspasadas también a las siguientes generaciones. A casi dos décadas desde que el Desarrollo Sustentable fue lanzado como una nueva era en la conferencia de Río, estamos todavía muy lejos de haber siquiera iniciado la transición al DS⁹.

Crecimiento de la pobreza y profundización de la brecha social

La desigualdad entre e intra países ha empeorado en la última década, incluso para un grupo expresivo de países industrializados. Los esfuerzos de reducción de la pobreza han sido razonablemente exitosos sólo en algunos países —en especial en China e India— mientras la pobreza se ha mantenido o, de hecho, deteriorado en la inmensa mayoría de países y regiones. Muchos siguen enfrentados, además, a profundos obstáculos no-económicos que impiden la erradicación de la pobreza. En el nivel sociopolítico, tales factores incluyen la exclusión social, la discriminación política, étnica, religiosa, racial y otras, lo cual se traduce en ausencia de oportunidades y de poder. Situaciones no-económicas de desigualdad son también responsables por la persistencia y profundización de varias formas de desigualdad económica, en especial las relacionadas con acceso a salud y a educación. Desigualdades de género todavía persisten también en acceso a educación y salud. En la mayoría de los países se ha incrementado la proporción de mujeres incorporadas a la fuerza de trabajo, aunque éstas responden por una parcela desproporcionada de la población mundial en condiciones de pobreza y pobreza extrema a raíz de su muy limitado acceso a los mercados de tierra, trabajo y capitales, y están limitadas mayormente a trabajos domésticos sin o con baja remuneración¹⁰.

⁹ Guimaraes, Roberto P., “La Sostenibilidad del Desarrollo entre Río-92 y Johannesburgo-2002: Éramos Felices y No Sabíamos,” *Ambiente e Sociedade*, Vol. 4, N° 9, Segundo Semestre 2001, Campinas (Brasil), pp. 5-24.

¹⁰ Guimaraes, Roberto P., “Las Perspectivas del Comercio Justo ante un ‘Libre’ Comercio que Profundiza Asimetrías y Desigualdades Sociales”, *Perspectivas de la Educación Ambiental en Iberoamérica*,

El carácter asimétrico de la globalización ha provocado la segmentación del mundo entre “perdedores” y “ganadores”. Aunque las teorías de “convergencia económica” sugieren que la creciente integración entre países a raíz de la globalización debería promover una mayor convergencia de los niveles de ingreso y una equivalente disminución en las desigualdades, la evidencia empírica parece rechazar tales supuestos. Un número cada vez más significativo de estudios cuestiona si la globalización, en su patrón actual, puede efectivamente contribuir para la reducción de las desigualdades¹¹. Una de las asimetrías más importantes dice relación con la agenda misma a través de la cual la globalización avanza. Persiste el contraste entre la velocidad y fortaleza con que avanza la globalización económica y la debilidad y lentitud en el progreso de los temas sociales, así como de los mecanismos para la protección de los “bienes públicos globales”, políticos, sociales y ambientales.

Efectivamente, la agenda global sigue dominada por temas de “libre” comercio, protección de la propiedad intelectual, liberalización financiera y comercial, protección de inversiones y apertura de compras gubernamentales a capitales transnacionales. Priman por su ausencia temas clave para los países en desarrollo como migraciones, tasación internacional de flujos de capital, mecanismos financieros para compensar países y estratos sociales marginalizados, para garantizar la coherencia de las políticas de estabilidad macroeconómica de los países industrializados y para la consecuente reducción de la volatilidad entre sus monedas. Además, las negociaciones internacionales siguen centradas en los productos y servicios de interés para los países industrializados, incluyendo los servicios financieros y de telecomunicaciones, mientras las modalidades que son particularmente importantes para los países en desarrollo, como la movilidad internacional del trabajo (en especial, la de trabajo menos calificado) siguen siendo negligenciadas¹². Por último, cuando la agenda incluye temas socioambientales cruciales para el desarrollo sustentable como la reducción de gases que causan el calentamiento de la atmósfera o los mecanismos para compartir

Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, D.F., 2007, pp. 217-239.

¹¹ Barro, Robert J. “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2, Mayo 1991, Boston, Mass., pp. 531-555; Barro, Robert J. y Sala-i-Martin, Xavier, “Convergence”, *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 2, Abril 1992, Chicago, p. 223-251; y Ben-David, D, “Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, Agosto 1993, Boston, Mass., pp. 653-679.

¹² CEPAL, *Globalización y Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

beneficios económicos y tecnológicos del aprovechamiento de la biodiversidad, las reuniones solo logran decidir respecto de una nueva ronda de negociaciones.

Contrariamente a las promesas ideológicas de las reformas impulsadas bajo la égida del Consenso de Washington, la experiencia concreta puso a descubierto las falencias de perseguir políticas de liberalización económica a expensas de las políticas socioambientales. Datos indican que hasta en la OCDE, los países que han aplicado más estrictamente tales políticas son los que también han experimentado aumento de las desigualdades¹³. Además, estudios del Banco Mundial indican claramente que las crisis financieras han provocado un impacto negativo en el nivel en la distribución de salarios en general, y tales efectos han persistido pese a la recuperación económica en años recientes¹⁴. De igual modo, el análisis del impacto de los programas de ajuste estructural impulsados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional apunta al crecimiento de la pobreza¹⁵. Ejercicios de evaluación externa revelan que el compromiso de incorporar explícitamente la reducción de la pobreza y el análisis del impacto social en los programas de reformas y de préstamos del BIRF y del FMI no se ha cumplido, predominando una relación solo retórica entre los componentes sociales y macroeconómicos¹⁶. El propio Banco ha reconocido la existencia de una “brecha de implementación” o, más específicamente, una “ausencia de sincronía” entre el discurso y la práctica de incorporación de dimensiones sociales en programas macroeconómicos¹⁷.

¹³ Weeks, J., “Trends in Inequality in the Developed OECD Countries: Changing the Agenda”, doc. mimeo, UN DESA, New York, Junio 2004.

¹⁴ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000: Atacando la Pobreza*, The World Bank, Washington, D.C., 2000.

¹⁵ Easterly, W., “The Effect of IMF and World Bank Programs on Poverty”, doc. mimeo, Helsinki, UNU/WIDER, Mayo 2001.

¹⁶ Norwegian Agency for Development Cooperation, *Review of Nordic Monitoring of the World Bank and IMF Support to the PRSP Process*. Oslo, 2003.

¹⁷ Banco Mundial, *Social Development in the World Bank Operations: Results and Way Forward*, The World Bank, Washington, D.C., 2004.

La regulación pública y la insustentabilidad del “libre” comercio

La creciente interdependencia entre actividades económicas y la base de recursos y servicios ambientales aumenta tanto las ventajas de la provisión adecuada de bienes públicos globales como las consecuencias negativas de no priorizar su conservación para las generaciones futuras. Los intentos para transformar el concepto de subsidiariedad de la acción del Estado frente a los mecanismos de mercado en el fundamento de la gobernabilidad respecto de los bienes públicos y de la gestión de los recursos globales (el “*global commons*”) sólo incrementa la insustentabilidad actual y profundiza las asimetrías sociales entre estratos y entre países y regiones enteras.

En el caso de la liberalización comercial, la transformación del GATT en la actual Organización Mundial de Comercio ha sido fundamental, aumentando el espectro de las negociaciones comerciales más allá de la reducción de tarifas y de otras barreras indirectas en el comercio. Muchos otros temas considerados impedimentos para la libre circulación de mercancías y servicios pasaron a estar bajo la lupa de la OMC. Merece destacar al respecto las importantes restricciones provocadas por las reglas de la OMC en las políticas nacionales, en especial las sociales y de medio ambiente, siempre y cuando estas son consideradas inconsistentes o perjudiciales para los acuerdos de libre comercio¹⁸. De hecho, cualquier actor, no importa si se trate de un país o de un interés privado, puede hacer uso de los mecanismos de resolución de controversias de la OMC para poner en jaque políticas locales y nacionales.

Particularmente revelador es una provisión clave del acuerdo GATT que estableció la OMC, cristalizado a través del párrafo 4 del artículo 44. Se hace mandatorio que “cada país miembro debe garantizar la conformidad de sus leyes, regulaciones y procedimientos administrativos con las obligaciones previstas en los acuerdos del Anexo”, los que incluyen todos los acuerdos multilaterales relativos al comercio de bienes y servicios y los derechos de propiedad intelectual. Las implicaciones de esa tendencia deberían ser causa de honda preocupación, en especial cuando

¹⁸ Guimaraes, Roberto P., “Waiting for Godot: Sustainable Development, International Trade and Governance in Environmental Policies” *Contemporary Politics*, Vol.10, N° 3/4, Septiembre/Diciembre, Londres, 2004, pp.203-225.

se reconoce que cualquier actor puede cuestionar y provocar el cambio de leyes y regulaciones locales y provinciales que se encuentran bajo las jurisdicciones nacionales, de gobiernos democráticamente elegidos, aunque esos actores no sean los que han suscrito los acuerdos negociados en la OMC.

Contrariando el espíritu de una era de creciente transparencia, en buena medida gracias al proceso mismo de globalización, el secreto y las decisiones tras bambalinas se han vuelto la marca registrada de las negociaciones comerciales. Cuando una ley nacional o local es cuestionada ante la OMC, el caso es revisado en un cabildo secreto ante un panel de tres expertos. Los documentos presentados y el voto de los expertos son secretos, y presentaciones alternativas o complementarias son sometidas a total discreción del panel. Las recomendaciones finales son automáticamente adoptadas luego de 60 días, excepto si son rechazadas por el voto *unánime* de todos los miembros —una virtual imposibilidad, excepto que el país beneficiario sufra un súbito cambio de sus intereses y vote en contra de un caso que fue traído a colación precisamente para beneficiarlo¹⁹. Se hace legítimo concluir, haciendo eco a las palabras de uno de los más destacados científicos políticos del siglo XX, que el régimen internacional de comercio constituye en la actualidad “*nada más que un nuevo feudalismo, un escape desde la ciudadanía hacia la servidumbre del trabajador y del consumidor, dependientes ahora de la buena voluntad del señor corporativo*”²⁰. Siguiendo con el agudo pensamiento de Lowi:

“La contaminación o el uso de los recursos no-renovables son como cualquier bien público: existe un desincentivo entre todos los jugadores para hacer lo correcto (especialmente si son competidores en un mercado competitivo) porque otros podrían compartir sus beneficios gratis, y peor, el costo adicional de hacer lo correcto —sea limpiando emisión de gases sea pagando sueldos por encima del nivel de subsistencia— lanzaría a esos buenos tipos afuera del mercado. La regulación impone un patrón más elevado a todos los jugadores y perfecciona el espacio público al aumentar la cancha de competición y, al mismo tiempo, mantenerla nivelada”²¹.

¹⁹ Wallach, Lori y Sforza, Michelle, *Whose Trade Organization: Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*, Public Citizen, Washington, D.C., 1999.

²⁰ Lowi, Theodore, “Our Millennium: Political Science Confronts the Global Corporate Economy”, *International Political Science Review*, Washington, 2001, pp. 131-150, p. 132

²¹ Lowi, op. cit., p. 145.

Es por ello que uno de los desafíos más difíciles en relación a las desigualdades y al deterioro ambiental profundizado por el “libre” comercio resulta de la prioridad asignada a la libre circulación de bienes y servicios en desmedro de la sustentabilidad socioambiental del desarrollo. A la vez de regular la economía en favor del bienestar social, lo que se percibe es la súper regulación social, con el debilitamiento de la política democrática y el consiguiente “desempoderamiento” de la ciudadanía. Se revela por eso mismo políticamente temerario ignorar la desigualdad social en la búsqueda de mayores niveles de crecimiento económico, y se revela igualmente desastroso para la sustentabilidad ambiental seguir incrementando la brecha social. Centrarse exclusivamente en el crecimiento económico y en la generación de ingreso como núcleos de una estrategia de desarrollo ha demostrado ser, además de ineficaz, insustentable. Puede llevar a la acumulación de la riqueza por unos pocos, pero a costa de los servicios ambientales, de la inequidad y de la pobreza de la mayoría. Una estrategia como ésta contraría frontalmente las prioridades éticas en relación a las futuras generaciones.

Quizás como respuesta a las nuevas realidades, el péndulo ideológico vuelve a mirar al Estado con renovado interés, a medida que las experiencias iban demostrando la insensatez de privatizar las funciones del Estado a gran escala²². Poco a poco se ha ido imponiendo el reconocimiento de que el Estado sigue jugando un rol clave en el desarrollo, y sus funciones no pueden ser asumidas en su totalidad por el sector privado²³. De partida, el mercado jamás ha sido un principio fundacional de la sociedad. Hasta instituciones conservadoras como el Banco Mundial llegaron al final del siglo reconociendo que el Estado, es decir, la regulación pública, extra-mercado, no puede renunciar a sus responsabilidades en materia de educación, desarrollo científico y tecnológico, la preservación del medio ambiente y la conservación del patrimonio de biodiversidad que está en la base de las actividades productivas²⁴.

²² Guimaraes, Roberto P., “Estado, Mercado y Democracia: Oportunidades y Límites de la Participación Ciudadana en el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática”, *Reforma y Democracia*, No. 40, Febrero 2008, pp.

²³ United Nations, Review of the Further Implementation of the World Summit for Social Development and the Outcome of the Twenty-fourth Special Session of the General Assembly: Report of the Secretary-General. New York, E/CN.5/2005/6. Diciembre 2004, y *The Inequality Predicament*, op. cit.

²⁴ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: El Estado en un Mundo en Transformación*, The World Bank, Washington, D.C., 1997.

Se ha ido imponiendo también el reconocimiento de que la regulación pública y las políticas dirigidas por el Estado todavía ofrecen contribuciones al proceso de desarrollo que son *únicas, necesarias e indispensables*²⁵. La importancia del Estado es *única* porque trasciende la lógica de las fuerzas del mercado, sobre todo en ámbitos como la ética, la igualdad, la justicia social y la defensa de los derechos intrínsecos a la ciudadanía, ámbitos que son ajenos a los mecanismos y las instituciones del mercado. La regulación estatal es también *necesaria* porque la lógica misma de la acumulación de capital necesita del suministro de “bienes públicos” que no suelen producirse espontáneamente en un mercado competitivo, con profundas asimetrías de información y con crecientes externalidades. Por último, el Estado y la regulación pública son *indispensables* para afrontar desafíos como el riesgo ambiental, la vulnerabilidad y la exclusión social, y muchos otros temas para los cuales no tiene cabida en el cálculo macroeconómico, entre otros motivos, porque actores y variables como “generaciones futuras” o las “externalidades futuras, inciertas e irreversibles” son extraños al mercado.

No se puede eludir la realidad, además, de que la desigualdad social o del deterioro ambiental no pueden ser definidos como desafíos *individuales*. Muy por el contrario, estos imponen desafíos sociales, de carácter *colectivo*. No hace sentido garantizar el acceso a la educación, a la vivienda, a la salud o a un ambiente libre de contaminación vía mercado. Más bien, se trata de recuperar prácticas colectivas (solidarias) para satisfacer necesidades materiales y espirituales indispensables para el bienestar del ser humano.

Por una nueva *ética* que rescate el significado del desarrollo sustentable

La persistencia e incluso el agravamiento de las varias formas de desigualdad e inequidad global y nacional ya no pueden ser toleradas por una sociedad que pretende ser civilizada. Gracias a una riqueza mundial sin paralelo en la historia de la humanidad y, gracias también a la creciente disponibilidad de recursos y de ingenio científico y tecno-

²⁵ Guimarães, Roberto P. “¿El Leviatán en Extinción? Notas sobre la Reforma del Estado en América Latina”, *Pretextos*, N° 9, Lima, 1996.

lógico, ya no quedan excusas para que la mayor parcela de la población mundial viva en condiciones de exclusión y de pobreza en medio de un ambiente degradado. Ello constituye, más que apenas *desafíos* para reducir la pobreza y la desigualdad, fortalecer la integración social y conservar el planeta, un imperativo ético y moral de todos. Las asimetrías actuales de la globalización insisten en comprobar lo que advertía el documento preparado por el Gobierno del Brasil para la Conferencia de Río, en el sentido de que un ser humano empobrecido, marginalizado y excluido de la sociedad y de la economía nacional no posee el menor compromiso con la preservación del ambiente si la sociedad no logra preservar su propia dignidad como ser humano. Eso era verdad hace diez años, y seguirá siendo verdad por muchos años más²⁶.

Para captar mejor el impacto de las dimensiones éticas y ambientales en la agenda internacional, conviene referirlas a la *modernidad* actual. La modernidad debe ser entendida como un proyecto social —que muchas veces se confunde con un proyecto nacional— que busca enfrentar o dar respuesta a procesos de cambio social profundo. De ser así, las relaciones entre la modernidad actual y sustentabilidad socioambiental representan el resultado de una misma dinámica, el progresivo protagonismo del ser humano con relación a las súper estructuras, a la par de la progresiva centralidad que asume replantearse las relaciones entre seres humanos y naturaleza. Aun así, la preocupación por el medio ambiente nos obliga a cuestionar tan profundamente la modernidad actual que este cuestionamiento conlleva a instaurar los fundamentos mismos de un nuevo paradigma de desarrollo.

No debiera ser necesaria una argumentación empírica para justificar la afirmativa de que no es únicamente el crecimiento o la acumulación de la riqueza la que conduce al desarrollo. El propio acercamiento a ese tema por parte de algunos de los “padres” de la economía neoclásica deja muy en claro esa postura. Como nos recuerda José Manuel Naredo: “*Cuando el término ‘desarrollo sustentable’ está sirviendo para mantener en los países industrializados la fe en el crecimiento y haciendo las veces de burladero para escapar a la problemática ecológica y a las connotaciones éticas que tal crecimiento conlleva, no está de más subrayar el retroceso operado al respecto*”

²⁶ Guimarães, Roberto P., “O Brasil e o Desafio do Desenvolvimento Sustentável”, *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável: Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, Brasília, pp. 13-20.

*citando a John Stuart Mill, en sus Principios de Economía Política (1848) que fueron durante largo tiempo el manual más acreditado en la enseñanza de los economistas*²⁷. Resulta extremadamente actual el pensamiento de Stuart Mill, curiosamente, enunciado en la misma fecha en que salía a la luz pública el *Manifiesto Comunista* de Karl Marx y Friedrich Engels:

“No puedo mirar al estado estacionario del capital y la riqueza con el disgusto que por el mismo manifiestan los economistas de la vieja escuela. Confirmando que no me gusta el ideal de vida que defienden aquellos que creen que el estado normal de los seres humanos es una lucha incesante por avanzar y que aplastar, dar codazos y pisar los talones al que va delante, característicos del tipo de sociedad actual, e incluso que constituyen el género de vida más deseable para la especie humana. No veo que haya motivo para congratularse de que personas que son ya más ricas de lo que nadie necesita ser, hayan doblado sus medios de consumir cosas que producen poco o ningún placer, excepto como representativos de riqueza. Sin duda es más deseable que las energías de la humanidad se empleen en esta lucha por la riqueza que en luchas guerreras, hasta que inteligencias más elevadas consigan educar a las demás para mejores ideales. Mientras las inteligencias sean groseras necesitan estímulos groseros. Entre tanto debe excusárenos a los que no aceptamos esta etapa muy primitiva del perfeccionamiento humano como el tipo definitivo del mismo: el aumento puro y simple de la producción y de la acumulación”²⁸.

Es cierto, no tiene sentido intentar refundar una nueva sociedad sobre la base de un movimiento de expansión de mercados impulsado por el desarrollo tecnológico. El afán del crecimiento ilimitado, basado en la creencia en el desarrollo tecnológico igualmente ilimitado, lo único que produce es la alienación de los seres humanos, convirtiéndolos en robots que buscan sin cesar la satisfacción de necesidades que a cada día menos relaciones poseen con las necesidades de supervivencia y de crecimiento espiritual. Pese a que hemos sido llevados a creer ciegamente que mientras más nos transformemos de ciudadanos en consumidores, más nos acercaremos a la libertad y a la felicidad, la verdad es que nos tornamos menos humanos en el camino. Vienen de inmediato a la mente

²⁷ Naredo, José Manuel, *Sobre el Origen, el Uso y el Contenido del Término Sostenible*, versión electrónica <http://www.habitat.aq.upm.es>, 1998.

²⁸ Mill, Stuart, *Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy*, (The Colonial Press, New York, dos volúmenes, edición revisada del original de 1848, pp. 641-642.

las palabras de Karl Marx, escritas desde una posición ideológica opuesta a la de Stuart Mill y cuando la globalización del capitalismo se encontraba todavía gateando. Reflexionando sobre la distinción entre ser y tener, decía Marx que *“la propiedad privada nos ha vuelto tan estúpidos y parciales que un objeto sólo es nuestro cuando lo tenemos, cuando existe para nosotros como capital o cuando directamente lo comemos, lo bebemos, lo usamos, lo habitamos, etc., en resumen lo utilizamos de alguna manera. Así, todos los sentidos físicos e intelectuales han sido reemplazados por la simple alienación de todos estos sentidos; cuanto menos seas y cuanto menos expreses tu vida, tanto más tienes y más alienada está tu vida... todo lo que el economista te quita en la forma de vida y de humanidad, te lo devuelve en la forma de dinero y riqueza”*²⁹. En definitiva, la insustentabilidad actual revela nada más que inequidades de carácter social y político, como también distorsiones estructurales de la economía. Las posibles soluciones a la actual crisis de civilización vía el desarrollo sustentable se las habrá que buscar en el propio sistema social, y no sobre la base de alguna magia tecnológica o de mercado. Como se afirmó anteriormente, conviene tener siempre presente que en situaciones de extrema pobreza los individuos excluidos de la sociedad no poseen ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su propio deterioro como seres humanos.

Comentarios finales

Ya no sé reducir la crisis del desarrollo a una cuestión de mantener limpio el aire que respiramos, el agua que bebemos o el suelo que produce nuestros alimentos. La constatación de que, sí, somos todos pasajeros de una misma “nave Tierra” y de que, sí, sufrimos todos los efectos del mal estado en que se encuentran los sistemas vitales del planeta, no debe dar cabida a soluciones simplistas, mal disfrazando el sustrato político de los intereses de cada navegante. Cuando a todos los países, ricos y pobres, se les hace recordar sus responsabilidades comunes en relación a las generaciones futuras, habría que añadir también que existe una realidad de dominación no sólo intra sino internacional, la

²⁹ Fromm, Erich, *Marx y su Concepto del Hombre*, Fondo de Cultura Económica, 6ª reimpresión, México, 1975.

cual matiza tanto las relaciones diacrónicas, entre generaciones, como las de carácter sincrónico entre seres humanos y naturaleza. La sustentabilidad constituye un desafío político. Antes de buscar los argumentos técnicos para las decisiones, debe encontrarse la alianza política correcta, cuya “racionalidad” se define de acuerdo con los intereses de cada actor involucrado. Ya no se puede machacar la falta de “voluntad política” para poner en práctica el desarrollo sustentable. De hecho, prevalece *demasiada* voluntad política para que *no* se lo haga.

El tiempo de la retórica de las elites conservadoras se está agotando rápidamente. Es cierto que las leyes de la sociedad toman tiempo para madurar y dependen fundamentalmente de la voluntad humana para el cambio, pero las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales tienen su propio curso y no esperan por la acción humana para hacer visibles los resultados de su deterioro, como lo dramatizan los efectos humanos, sociales y económicos de los cambios climáticos. Que lo digan las civilizaciones, pese a su fortaleza económica, social y hasta mismo militar, que fenecieron por su incapacidad de reconocer los límites de sustentabilidad socioambiental de su desarrollo. Por añadidura, ningún ser humano debiera estar condenado a una vida breve o miserable solo porque nació “en la clase incorrecta, en el país errado o con el sexo equivocado”³⁰. Para que exista desarrollo se hace necesario, más que la acumulación de riqueza, cambios en la calidad de vida y en la felicidad de las personas, los cuales sobrepasan expresiones mercantiles transadas en el mercado, incluyen dimensiones sociales, culturales y éticas. Una generación en la cual predomine la pobreza, la exclusión y la degradación del ambiente, además de profundizar el uso predatorio de los recursos y la alienación y pérdida de identidad de los seres humanos, es la garantía más segura de que no habrá una generación futura. Por lo menos no una generación en la cual valga la pena sentirse miembro.

Tenía razón Dwight Eisenhower, al despedirse de la presidencia de los Estados Unidos, cuando denunció los peligros de la conformación de un complejo industrial-militar, en circunstancias que los pueblos ya estaban cansados de la guerra y de la consecuente militarización de la sociedad. Sus anhelos de paz se hacían sentir con tal intensidad que, decía Eisenhower, “uno de esos días los gobiernos deberían quitarse del camino

³⁰ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

y dejar que ellos [los pueblos] la disfruten”. Ha llegado el momento de que las instituciones sociales y políticas se quiten del medio para no obstaculizar el camino hacia el futuro sustentable. Tenía razón también Albert Einstein, en los albores de la Era Nuclear, cuando afirmaba que “todo ha cambiado... necesitamos de una manera sustancialmente distinta de pensar para que la humanidad pueda sobrevivir”.

Ya es hora, pues, que las instituciones sociales y políticas preparen el camino para que nuestras sociedades puedan aprender a hacer frente, de modo sustentable, a la mala distribución de los recursos y a la vulnerabilidad del ecosistema. Criterios de eficiencia orientados exclusivamente por el mercado no conllevan la reducción de las desigualdades y tampoco al uso racional de los recursos. La experiencia ha demostrado que la movilización intensiva de los factores productivos induce al uso predatorio de los recursos ambientales y tiende a reproducir, librada a las fuerzas del mercado, las condiciones sociales pre-existentes. Más temprano que tarde, todos tendrán que pagar el precio de la irresponsabilidad social y ambiental enmascarada detrás de la domesticación políticamente interesada del desarrollo sustentable. El recrudecimiento de la violencia y del terrorismo representa nada más que la punta visible de un iceberg esperando por hacer naufragar la globalización de la insustentabilidad.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: El Estado en un Mundo en Transformación*, The World Bank, Washington, D.C., 1997.

Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000: Atacando la Pobreza*, The World Bank, Washington, D.C., 2000.

Banco Mundial, *Social Development in the World Bank Operations: Results and Way Forward*, The World Bank, Washington, D.C., 2004.

Barro, Robert J., “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2, Mayo 1991, Boston, Mass., pp. 531-555.

Barro, Robert J., y Sala-i-Martin, Xavier, “Convergence”, *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 2, Abril 1992, Chicago, pp. 223-251.

Ben-David, D., "Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, Agosto 1993, Boston, Mass., pp. 653-679.

CEPAL, *Globalización y Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

Easterly, W., "The Effect of IMF and World Bank Programs on Poverty", doc. mimeo, Helsinki, UNU/WIDER, Mayo 2001.

Fromm, Erich, *Marx y su Concepto del Hombre*, Fondo de Cultura Económica, 6ª reimpresión, México, 1975.

Guimarães, Roberto P., "A Ética da Sustentabilidade e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento", *O Desafio da Sustentabilidade: Um Debate Socioambiental no Brasil*, Gilney Viana, Marina Silva e Nilo Diniz (orgs.), Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2001, pp. 43-71.

Guimarães, Roberto P., "Desarrollo con Equidad ¿Un Nuevo Cuento de Hadas para América Latina?" *Síntesis*, N° 10, Enero-Abril 1990, Madrid, pp. 15-68.

Guimarães, Roberto P., "Desarrollo Sustentable: ¿Propuesta Alternativa o Retórica Neoliberal?" *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, N° 61, Diciembre 1994, Santiago de Chile, pp. 41-56.

Guimarães, Roberto P., "¿El Leviatán en Extinción? Notas sobre la Reforma del Estado en América Latina", *Pretextos*, N° 9, Lima, 1996.

Guimarães, Roberto P., "Estado, Mercado y Democracia: Oportunidades y Límites de la Participación Ciudadana en el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática", *Reforma y Democracia*, No. 40, Febrero 2008.

Guimarães, Roberto P., "La Sostenibilidad del Desarrollo entre Río-92 y Johannesburgo-2002: Éramos Felices y No Sabíamos", *Ambiente e Sociedade*, Vol. 4, N° 9, Segundo Semestre 2001, Campinas (Brasil), pp. 5-24.

Guimarães, Roberto P., "Las Perspectivas del Comercio Justo ante un 'Libre' Comercio que Profundiza Asimetrías y Desigualdades Sociales", *Perspectivas de la Educación Ambiental en Iberoamérica*, Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, D.F., 2007, pp. 217-239.

Guimarães, Roberto P., "O Brasil e o Desafio do Desenvolvimento Sustentável", *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável: Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, Brasília, pp. 13-20.

Guimarães, Roberto P., "Waiting for Godot: Sustainable Development, International Trade and Governance in Environmental Policies" *Contemporary Politics*, Vol.10, N° 3/4, Septiembre/ Diciembre, Londres, 2004, pp.203-225.

Guimarães, Roberto P., *The Ecopolitics of Development in The Third World: Politics and Environment in Brazil*, Lynne Rienner, Boulder y Londres, 1994.

Guimarães, Roberto P., *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation, 2005* UN DESA, New York, 2005.

Lowi, Theodore, "Our Millennium: Political Science Confronts the Global Corporate Economy", *International Political Science Review*, Washington, 2001, pp. 131-150, p. 132

Mill, Stuart, *Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy*, The Colonial Press, New York, dos volúmenes, edición revisada del original de 1848, pp. 641-642.

Naredo, José Manuel, *Sobre el Origen, el Uso y el Contenido del Término Sostenible*, versión electrónica <http://www.habitat.aq.upm.es.>, 1998.

Norwegian Agency for Development Cooperation, *Review of Nordic Monitoring of the World Bank and IMF Support to the PRSP Process*, Oslo, 2003.

PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1994*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994.

Redman, Janet, *World Bank: Climate Profiteer*, The Institute for Policy Studies, Washington, 2008.

Rich, Bruce, *Mortgaging the Earth: the World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*, Beacon Press, Boston, 1994.

Schon, Donald A., *Beyond the Stable State*, W. W. Norton, New York, 1973.

United Nations, Review of the Further Implementation of the World Summit for Social Development and the Outcome of the

Twenty-fourth Special Session of the General Assembly: Report of the Secretary-General. New York, E/CN.5/2005/6. Diciembre 2004, y *The Inequality Predicament*, op. cit.

United Nations, *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, A/60/117/Rev.1, ST/ESA/299, New York, 2005.

Wallach, Lori y Sforza, Michelle, *Whose Trade Organization: Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*, Public Citizen, Washington, D.C., 1999.

Weeks, J., "Trends in Inequality in the Developed OECD Countries: Changing the Agenda", doc. mimeo, UN DESA, New York, Junio 2004.