

Desarrollo sustentable, la lucha contra la pobreza y las nuevas estructuras de gobernabilidad en la era de la globalización

STEFANO ZAMAGNI

1. Introducción y Motivación

“¿Es posible que la ética filosófica todavía pueda ofrecer una salida a la crisis ecológica?” – se preguntaba el filósofo alemán P. Kampits allá por 1978. Hasta ahora, la ética ambiental, en sus diversas formas (ecológica, utilitaria, Rawlsiana, la ética de los derechos), ha podido demostrar con resultados mezclados cómo y por qué la relación de la humanidad con el medio ambiente puede también razonablemente considerarse un problema moral, un problema que entraña una redefinición o ampliación de los conceptos de obligación y responsabilidad, y una transformación de la imagen que la humanidad guarda de sí misma en relación con la naturaleza. La ética ambiental, una efectiva herramienta para dismantlar la barrera de la indiferencia que hasta ahora la humanidad había colocado entre sí y la naturaleza, y para superar las limitaciones de una antropocentricidad claustrofóbica que desoía los problemas de la integridad ambiental, sigue siendo impotente en lo que respecta al establecimiento de criterios apropiados que permitan seleccionar un orden de prioridades para cuestiones específicas.¹ De hecho, si la perspectiva ética no logra mover los cimientos del pensamiento científico económico, no se puede esperar mucho de ella. Y no es difícil ver por qué. Para bien o para mal, durante al menos un par de siglos ha sido el pensamiento econó-

mico –con su doble función de representación de la realidad, y oferta de modelos de intervención para cambiar dicha realidad– el que ha dirigido las elecciones de los diversos actores económicos, y el que ha guiado la toma de decisiones en la política.

Debe reconocerse que el problema de la ecología es, ante todo, un problema que atañe al *ethos* público, difícil de resolver sin discutir ciertas formas de organizar la sociedad, sin cuestionarnos las formas de convivir que tenemos y los valores que atesora la sociedad civil. Exactamente en este sentido, nos daríamos cuenta inmediatamente de que la teoría económica exhibe limitaciones para abordar cuestiones como el medio ambiente de manera integral. En el seno de dicha inadecuación yace la concepción formalista, que todavía prevalece en el discurso económico, con su reclamo de poder solucionar todo conflicto y controversia separando forma y contenido y procurando buscar leyes e instituciones que sean “neutrales”, es decir, que no presupongan ninguna adhesión a valores o supuestos culturales y que, por lo tanto, sean aceptables a todos los actores independientemente del contexto histórico en el cual operen.

Pero el formalismo no es solamente eso. Es también la idea de que una sociedad puede encontrar su cohesión e identidad en eficientes “reglas del juego”, en lo que respecta a las esferas tanto de distribución de ingresos como de generación de alterna-

tivas colectivas. Una de las falsas necesidades a las que nos ha acostumbrado una cierta tradición de pensamiento es a buscar los términos que describen la independencia y pertenencia, la eficiencia y la justicia, el interés propio y la solidaridad, como alternativas: un fortalecimiento del sentido de pertenencia se considera una reducción de la independencia del sujeto; el progreso en la eficiencia es visto como una amenaza a la justicia; la valoración del interés individual como un menoscabo de la solidaridad. Se deben eliminar estas antinomias, por ser falsas. Es sorprendente, pero nada que nos haga perder el sueño, que sea precisamente el tema del desarrollo sostenible el que está obligando hoy al economista a redescubrir la centralidad de los valores en su quehacer científico. Lo cual, debemos notar cuidadosamente, nunca es meramente un instrumento para ayudarnos a conocer la realidad, dado que si fuera verdad, como creo que es, que nuestras creencias en lo que respecta a la naturaleza humana contribuyen a la formación de la naturaleza humana misma y si fuera igualmente cierto que lo que pensamos de nosotros mismos y nuestras posibilidades contribuyen a determinar lo que aspiramos en convertirnos, ergo, nuestras teorías económicas sobre el comportamiento humano conducen a cambios en nuestro comportamiento y, por ende, contribuyen en mayor o menor grado a modificar la realidad misma.

Pasaré a describir de aquí en más primero la forma en la cual la economía “descubre” la cuestión ambiental. Luego, a modo de resumen, analizaré la historia reciente de la ecología como tema problemático, comenzando por la Conferencia de la Naciones Unidas en Estocolmo de 1972, hasta la Conferencia de La Haya de noviembre de 2000. El objetivo de esta rápida reconstrucción histórica es demostrar cómo la falta de un enfoque holístico de las cuestiones ambientales explica la alternación sistemática de las posiciones oficiales adoptadas hasta ahora, lo cual, por cierto, no ha contribuido a la formación, en las últimas tres décadas, de suficiente conciencia crítica. Finalmente, trataré de defender la tesis de que la

lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo sostenible son dos caras de la misma moneda. Lo que implica que los proyectos y las estrategias de intervención basados en la separación de las cuestiones relativas a la pobreza y a la calidad ambiental están destinados a fracasar. El presente ensayo concluye con una propuesta para establecer una Organización Mundial del Medio Ambiente, un organismo necesario para superar los límites de las medidas unilaterales así como también las dificultades objetivas que surgen al intentar ejecutar las disposiciones contenidas en los tratados internacionales.

2. La Economía “descubre” la cuestión ambiental

Desde sus comienzos como disciplina científica independiente, la economía se ha concentrado en dos cuestiones centrales: cómo se forma el producto social, y cómo se distribuye. Los problemas más importantes que discute la economía como ciencia en los dos últimos siglos nos devuelven, directa o indirectamente, a estos dos temas centrales. La nueva fase de desarrollo económico, en lo que respecta a la transición de una sociedad industrial a una posindustrial, ha conducido al surgimiento gradual de nuevos, más urgentes y decisivos problemas. Entre éstos, el más conspicuo hoy día involucra las limitaciones ecológicas que influyen en el proceso de producción, que pudo avanzar hasta hace algunas décadas prácticamente sin limitaciones. La Naturaleza nunca fue presentada como una limitación absoluta: la escasez de recursos fue, por supuesto, un factor que ha condicionado las formas y ritmos de desarrollo, pero el sistema económico, haciendo uso de sus propios mecanismos, logró superar la escasez (de tierras fértiles, de ciertos minerales, etc.), gracias a un intenso flujo de innovaciones tecnológicas que compensó la escasez con aumentos en la productividad.

Por esta razón, al considerar en retrospectiva el proceso de industrialización, uno tiene casi la impresión de un crecimiento vertiginoso hacia la abundancia ilimitada,

como si la naturaleza no fuera hostil ni avara, como pensaban los antiguos.

El panorama contemporáneo está totalmente alterado. El crecimiento industrial acarrea efectos “externos” para el medio ambiente que, si bien podrían considerarse insignificantes al comienzo del proceso (y casi todos los economistas así lo hicieron), los acontecimientos posteriores demostraron que eran devastadores: algunos recursos naturales indispensables como el aire y el agua se han degradado hasta el punto de que ahora se teme que el equilibrio de la biosfera misma pueda haberse alterado irremediablemente por procesos irreversibles. Sólo debemos pensar en el efecto invernadero, los agujeros de ozono, los efectos sobre el clima de la desaparición de los bosques tropicales, la regulación de la composición química de la atmósfera, la fijación de la energía solar y la conversión de las materias primas; en suma, los grandes servicios que proveen los ecosistemas, continuamente, para el funcionamiento normal de los sistemas naturales, se encuentran hoy día en riesgo.

No se trata de retornos en baja, como insisten en pensar algunos. Sin un control más riguroso de los efectos de la contaminación causada por el sistema económico en general, la raza humana estará en peligro de extinción. A partir de la segunda mitad del siglo veinte, la capacidad de destrucción de la humanidad se ha convertido en un fenómeno “biocida” (Vigna, 2001) en el sentido de que por primera vez la humanidad se considera habilitada para torcer la naturaleza a fin de servir sus fines, habilitada no sólo para controlarla sino también para manipularla. Ha llegado el momento de reconocer que la producción en constante aumento de bienes y servicios es incompatible (dadas las conocidas técnicas de producción, la organización presente de la economía y el índice de crecimiento de la población) con la intención de salvaguardar el entorno natural y urbano. Sobre todo, ha llegado el momento de reconocer que cuando la humanidad modifica el medio ambiente con demasiada rapidez (por ejemplo, al transformar los mares de petróleo de

la corteza terrestre en gas venteado) crea una situación en la cual la velocidad de estos cambios es superior a la velocidad de su propia adaptación a ellos.

Deberíamos preguntarnos si el desafío de la ecología no sólo nos está conduciendo hoy en día hacia una política de reestructuración de los métodos actuales de producción, sino sobre todo hacia el descubrimiento de nuevas categorías de pensamiento para una disciplina –la economía– que durante demasiado tiempo permaneció extraña a este campo problemático. De hecho, cuando la opinión pública comenzó a percatarse de la cuestión ambiental al comienzo de la década de 1960 – se recordará la influencia del libro *Silent Spring* de Rachel Carson, publicado en 1963– los economistas pensaron que podían enfrentar el problema utilizando sus propias formas específicas de pensamiento. Sin embargo, los sujetos que más influenciaban la formación de la opinión pública no estaban tan dispuestos a prestar la debida atención al asunto, y trasuntaron la idea de que la economía era sinónimo de contaminación y destrucción de la naturaleza. La economía y la ecología eran consideradas alternativas, polos opuestos, a pesar de que la raíz común de las dos palabras vincula respectivamente al gobierno (la economía) y al conocimiento (ecología) de lo que sucede en un *oikos* es decir en una “casa”, en un territorio.

Sin embargo, dado que toda buena administración de la casa debe basarse en el conocimiento, el conflicto entre las dos disciplinas no debería ser conceptualmente posible. ¿Cuáles son los motivos de semejantes malentendidos? En mi opinión, el más significativo es que cuando los economistas comenzaron a pensar (a partir de fines de la década de 1960) que debían involucrarse con los problemas ecológicos, estimaron que podían hacer uso de los instrumentos de análisis específicamente diseñados para la rama de la economía conocida como economía pública que, a su vez, nació de la fusión de la economía de bienestar más antigua y la teoría más joven de elección social.

Entonces, los economistas se preguntaron: ¿qué es lo que encierra en el fondo la

cuestión ambiental? Ocurre que, más allá de la gran variedad de casos individuales, hay recursos involucrados (tierra, aire, agua, especies de animales, bosques) que tienen características básicas en común, sin importar la unidad de medición que se aplique. Para ser exacto, hay recursos que: 1) se pueden generar naturalmente; 2) son, a menudo, de propiedad común; 3) su sobreexplotación puede conducir a un daño irreparable, en el sentido de que pueden ser agotados completamente; 4) los inventarios existentes de estos recursos, y no sólo los flujos de los mismos, influyen directamente en el bienestar de la población; 5) el impacto de las actividades económicas sobre estos recursos es, a menudo, acumulativo y se torna evidente sólo después de un cierto tiempo; 6) las consecuencias ambientales de las actividades económicas son básicamente inciertas (incertidumbre “dura” en el sentido de que, como muestra Vercelli en 1994, la incertidumbre ambiental no puede abordarse utilizando las herramientas de la familiar teoría de la probabilidad).

Ahora bien, el tratamiento a nivel analítico de los problemas en los cuales los recursos de esta índole aparecen, podría realizarse –pensaron los economistas- comenzando por las dos nociones centrales de la economía pública: la externalidad y el bien público. El economista podría, entonces, llegar a la conclusión de que los daños causados al medio ambiente por las actividades económicas habrían de adjudicarse en última instancia a una típica “falla de mercado”, es decir, al hecho de que en presencia de recursos ambientales el mecanismo de mercado ya no garantiza, por sí mismo, el logro de ese resultado de eficiencia asignativa que, desde Adam Smith en adelante, había sido considerado su principal virtud. Por ende, la recomendación de intervenir para remediar la necesidad, por medio de un sistema adecuado de impuestos y subsidios, como C. Pigou (uno de los padres intelectuales de la economía de bienestar) ya había sugerido.

Por supuesto, esta traducción del problema ambiental a términos económicos, de ninguna manera hizo justicia a tal compleji-

dad de significados e intenciones que estaba desarrollando el emergente movimiento ambientalista. Sobre todo, conceptualizar el problema ambiental como un problema de externalidades escondía una grave carencia teórica, que puede resumirse brevemente de la siguiente manera: la idea de externalidad, como efecto de la acción de un agente económico sobre el bienestar de otros individuos que no es capturado por el sistema de precios, no es una noción primitiva. De hecho, depende de la definición de actor económico y de la existencia de mercados. Por ejemplo, si dos empresas operan de tal manera que una causa daños a la otra -la fundición que con sus emisiones de humo daña a la empresa vecina-, una eventual fusión de ambas entrañaría que aquello que antes constituía efectos externos ahora se convierta en una cuestión que se suscita dentro de la misma unidad de toma de decisiones: la externalidad se internaliza.

Lo que se quiere decir es que podemos hablar de externalidad sólo después de haber ofrecido algún tipo de explicación para los actores económicos y mercados en existencia. Y ya que el número de empresas y mercados depende de factores económicos muy precisos (no-convexidad de conjuntos de producción; costos de transacción; acceso a la información, etc.), resulta que sólo el análisis del equilibrio general que, comenzando por los fundamentos económicos del mercado, determinó endógenamente el número de empresas y mercados, podría considerarse una forma conceptualmente satisfactoria de abordar la cuestión de las externalidades. Lo cual no es cierto porque las dos condiciones que nos permiten identificar la existencia de la externalidad se expresan axiomáticamente. Para dar un ejemplo extremo, si sólo una empresa existiera en la economía, no habría externalidad. Y, sin embargo, si esta empresa contaminara y destruyera los recursos no renovables, igualmente se dañaría la integridad del medio ambiente. Entre otras cosas, esta simple consideración nos permite entender por qué en los países del ex bloque soviético, donde por cierto no había economía de mercado, la destrucción del medio ambien-

te no fue inferior en absoluto a la registrada en los países occidentales.

La conclusión debe ser que la ciencia económica debe, al nivel de sus cimientos mismos, reformular la relación entre humanidad y naturaleza y superar la idea de una "humanidad sin limitaciones" que nos conduce a creer que cualquier tipo de devastación es legítima, en homenaje a ciertos mitos antropomórficos de omnipotencia.² Más bien, lo que se necesita es la recuperación del reconocimiento básico de que la humanidad es parte de la naturaleza, se desarrolla en su seno y tiene un intercambio cognitivo con la misma, lo que constituye su término necesario. La relación es la que surge de haber nacido en ella y también la relativa a un cambio ordenado, porque la humanidad, como parte de la naturaleza, la transforma: algo inevitable y también útil. Pero esto no puede significar destrucción. La ideología del hombre como depredador, según la cual el conocimiento se utiliza sólo para producir más y con mayor rapidez, debe eliminarse del horizonte cultural del economista.³

3. Equidad y desarrollo sustentable

Comencé con la idea para ahora ya familiar del desarrollo sustentable— una idea, sin embargo, que no carece de ambigüedades conceptuales. Mientras que la sustentabilidad es un término que nos remite a la idea de conservación de un estado en particular de la naturaleza, el desarrollo es un término que implica una transformación en una forma u otra de ese estado. Resulta interesante recordar que la expresión "desarrollo sustentable" fue elegida originalmente por razones de retórica política.

Hoy en día, sería mejor hablar de solidaridad intergeneracional. Si dejamos de lado cuestiones semánticas, lo que quiero traer a colación aquí es que la pluralidad de significados atribuidos a la noción de desarrollo sostenible es en sí misma un síntoma de un profundo sentido de desasosiego en el ámbito conceptual. Como es bien sabido, en el famoso Informe Brundtland de 1987 fue

donde esta noción se formuló oficialmente: "El desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas".

Pero ya unos pocos años después, Robert Solow, Premio Nobel de Economía, publicó un ensayo (1993) en el cual argumentó que la sustentabilidad es una obligación moral genérica de la generación presente hacia las futuras. Escribe: "En tanto que es una obligación moral, la sustentabilidad es una obligación genérica, no una específica. No constituye una obligación de preservar esto o lo otro. Es más bien la obligación de preservar la capacidad de bienestar de aquellos que nos seguirán" (pág. 187). Se puede inferir de lo anterior que la destrucción de los recursos naturales es aceptable en tanto y en cuanto sea compensada por inversiones capaces de generar otros bienes y servicios que permitan aumentar el bienestar. De hecho, esta posición de Solow se remonta a 1974, año en el cual el economista norteamericano, insertando un recurso no renovable en un modelo estándar de crecimiento intertemporal, fijó un resultado que luego se convertiría en un punto de referencia básico para toda la literatura sobre desarrollo sustentable: en principio, se puede garantizar un nivel de consumo sostenible toda vez que resulte tecnológicamente posible asegurar un grado suficiente de sustentabilidad entre un recurso natural y el capital físico. Para otros autores, por otro lado, la sustentabilidad tiene que ver con los derechos de propiedad de las generaciones futuras, una idea que se desprende de la frase: "No hemos heredado la tierra de nuestros padres; sino que la hemos tomado prestada de nuestros hijos". Esta frase tan emotiva se atribuye a Ralph Waldo Emerson, a pesar de que su origen no es claro en absoluto (cf. Keyes, 1992). De cualquier manera, este punto de vista es compartido firmemente por Howarth (1992) y Norgaard (1992) quienes, a pesar de aceptar la idea de sustentabilidad de Solow como cuestión de equidad entre generaciones, no aceptan reducirla al problema de sustentabilidad entre recursos naturales y bienes produci-

dos, como serían los bienes de capital. Comienzan por una consideración que es fácil de compartir: el hecho de que los dos bienes sean sustitutos perfectos para la presente generación no implica que lo sean también para las generaciones futuras.

Una vez más para otros expertos, la sustentabilidad no involucraría consideraciones en materia de distribución entre generaciones, sino cuestiones relativas a la eficiencia económica, pero de manera mucho más tradicional. Comenzando por la premisa de que la mayoría de los bienes ambientales admiten dos usos alternativos –uno destructivo, de acuerdo con el cual el medio ambiente se convierte en un bien privado del que disfruta la generación presente; y uno público también a ser utilizado por generaciones futuras - Silvestre (1994) desarrolla un modelo en el cual la sustentabilidad puede definirse sólo en términos de asignación de recursos entre generaciones. La conclusión interesante de este modelo es que, si las generaciones futuras se consideran parte integrante de la sociedad de hoy día, la eficiencia asignativa exige que los recursos medioambientales se mantengan en su estado natural durante varias décadas. Y todo esto, si ignoramos el principio de que los vivos deberían heredar la Tierra de sus padres, o que la toman prestado de sus hijos. Bueno, cualquiera sea el enfoque que uno crea que debería adoptarse, la relevancia de la sustentabilidad para la cuestión más amplia del conflicto entre generaciones debido al cambio medioambiental global sería obvia para cualquiera (cf. Tiezzi, 1993). De hecho, si la escasez de los recursos naturales y la degradación medioambiental no constituyeran, por una razón y otra, una grave amenaza al bienestar de las futuras generaciones –como lo postulara la noción de la sustentabilidad- los economistas podrían ignorar felizmente las cuestiones relativas a la equidad entre generaciones y concentrar su atención sólo en los problemas inherentes a la eficiencia de asignaciones intertemporales. El gran florecimiento de publicaciones científicas en las décadas de 1970 y 1980 sobre externalidades y, más en general, sobre las fallas de

mercado causadas por la presencia de bienes medioambientales debe su *raison d'être* precisamente a eso.

Se puede observar un cambio radical de perspectiva a partir de fines de la década de 1980, cuando comenzó a difundirse la concientización de que los problemas medioambientales son globales en escala, con efectos penetrantes y, sobre todo, generadores de importantes consecuencias para las futuras generaciones. Los cambios climáticos globales, la reducción del ozono en la atmósfera y los daños irreversibles a la biodiversidad, presentan características que hacen que los enfoques bastante elaborados a la sostenibilidad imperantes hasta ese momento se tornen inútiles. Esto se debió a la sencilla razón de que las acciones de hoy determinan los costos potenciales de las generaciones futuras que son inherentemente imprevisibles, dada la dinámica y complejidad de los sistemas ecológicos. Por ejemplo, el cambio climático puede poner en peligro la agricultura de supervivencia en muchas áreas del mundo, de la misma manera que puede aumentar la frecuencia y los peligros de las tormentas tropicales. Una vez más, los agujeros en la capa de ozono podrían aumentar considerablemente el riesgo de contraer cáncer de piel después de la exposición a rayos ultravioletas, etc. Ante semejantes perspectivas, no tiene sentido hablar de sustentabilidad de desarrollo en términos de garantías genéricas que se pueden ofrecer a generaciones futuras, en el sentido de que sus necesidades serán satisfechas.

Tuvimos éxito en los últimos años en explicar por qué, en los años recientes, se tornó obvio que el aparato teórico que la economía ambiental había delineado era tan insuficiente para abordar las “nuevas” cuestiones. No sólo se basa en el modelo de Solow y, antes que ese, en el famoso modelo de Hotelling de 1931 (de acuerdo con el cual los mercados competitivos podrían inducir a las empresas a administrar los inventarios de recursos no renovables de tal manera de poder maximizar el valor presente de la renta), suponiendo que la predicción fuera perfecta, lo cual es negativo. Sino también, lo que es peor es que estos mode-

los, así como también la literatura sobre el así llamado "crecimiento óptimo", no abordan la cuestión de los mecanismos institucionales necesarios para lograr un futuro sostenible. ¿Qué instituciones podrían hacer que se correspondan las tasas de descuento social con las privadas a fin de llegar a la equivalencia de Hotelling? Más en general, ¿qué políticas serían necesarias para garantizar que se pudiera implementar un camino de desarrollo sostenible? Además, es obvio ya que los problemas sociales y medioambientales están estrechamente vinculados. Para ser solucionados de manera satisfactoria deben abordarse en forma conjunta; entonces el supuesto de *ceteris paribus* que caracteriza todo el análisis del equilibrio parcial resulta ser de muy dudosa utilidad (Norgaard, 1993).

Éste es el contexto del actual debate sobre desarrollo sostenible, a partir de una perspectiva diferente de la que existió en el pasado reciente. Algunos economistas continúan creyendo que la sostenibilidad puede discutirse adecuadamente dentro del entorno del análisis costo-beneficio. Para ellos, las instituciones necesarias para garantizar la internacionalización de las externalidades medioambientales, la gestión eficiente de los recursos en propiedad común y la asignación eficiente intertemporal de los recursos también son suficientes para garantizar los derechos de futuras generaciones. Pero basta reflexionar un momento para convencernos de que ésta no es la forma correcta de considerar estas cuestiones. El análisis costo-beneficio es muy útil cuando necesitamos identificar potenciales mejoras paretianas –oportunidades para mejorar el bienestar de todos sin empeorar el bienestar de nadie-. Pero, como bien sabemos, los precios y precios sombra sobre los cuales se basa el análisis en cuestión dependen del conjunto de posesiones o propiedades iniciales con que cuenta una persona (endowments). Si éstos se asignan de manera ostensiblemente distorsionada, la eficiencia no garantizará en absoluto la sostenibilidad del desarrollo –podría incluso empeorarla-. El objetivo de la sustentabilidad, en otras palabras, requiere mucho más que las

mejoras en la eficiencia en el sentido paretiano. Requiere llevar a cabo políticas que permitan la realización de la transferencia de bienes y recursos de una generación a otra.

Hay dos consecuencias importantes que se derivan de lo anterior. En primer lugar, lo que dificulta el objetivo de sustentabilidad no son sólo las famosas fallas de mercado, sino también y por sobre todo las variadas formas de desigualdad distributiva. En segundo lugar, la salida no puede ser el resultado de un análisis costo-beneficio, precisamente porque posee las herramientas para solucionar los problemas de eficiencia pero no de igualdad. Entonces, la persecución de un objetivo como el desarrollo sostenible también significa tomar en cuenta aspectos políticos y éticos. Para decirlo de otra manera, el horizonte de la eficiencia no es lo suficientemente amplio para contener los problemas que suscita la sostenibilidad, que es en primer lugar un problema de la definición de los derechos de diferentes generaciones. Una propuesta de esta índole encierra un problema de bastante peso al que todavía no se le ha dispensado la atención que merece.

Permítanme aclarar esto.

La vasta literatura existente sobre el tema que nos atañe, aparte de las diferencias entre los escritores individuales, se basa en un esquema teórico compartido que se puede describir de la siguiente manera: por un lado, se supone que todos los individuos son egoístas, con intereses particulares que intentarán satisfacer; por otro lado, las cuestiones relativas a la equidad entre generaciones preocupan a las instituciones o agentes colectivos cuya tarea es, fundamentalmente, administrar las transferencias de recursos desde generaciones presentes a futuras. Sin embargo, un marco de este tipo incluye una paradoja: dado que la función de la alternativa social donde se toman las decisiones básicas a nivel colectivo está arraigada en preferencias individuales, ¿por qué el tomador de decisiones públicas, digamos un gobierno, habría de asumir la responsabilidad del bienestar de las futuras generaciones si a los individuos (de los cuales ese

gobierno es la expresión, y ante quienes responde electoralmente) no les preocupa nada al respecto? Por otro lado, si los actores económicos tuvieran preferencias solidarias hacia las generaciones futuras, ¿qué necesidad habría de que el gobierno interviniese para llevar a cabo transferencias de recursos para futuras generaciones? Como es bien sabido, en la economía la forma tradicional de disolver paradojas de esta índole es suponer que los miembros de generaciones presentes y futuras están unidos entre sí por vínculos del tipo familiar que garantizan la verdadera transferencia de bienes de los “padres” a sus descendientes inmediatos, es decir, a sus “hijos” (Barro, 1974). Esto se dará siempre que el bienestar de los hijos ingrese positivamente a la función de utilidad de los padres. Una solución de esta naturaleza, no importa cuán ingeniosa sea, no es de gran ayuda cuando se trata del problema del desarrollo sostenible, por una obvia razón. A largo plazo, ésta es la perspectiva temporal que se necesita para abordar el tema en cuestión; pero no es muy útil restringirnos a considerar sólo dos generaciones consecutivas. Como escribieran Daly y Cobb (1989): “Las familias perduran en el tiempo sólo fusionando y mezclando sus identidades por medio de la reproducción sexual. Por ende, no son independientes ni están claramente definidas a lo largo del período de tiempo que abarque más de dos generaciones. Sus tataranietos también serán los tataranietos de otras quince personas que pertenecen a la generación presente, cuya identidad es desconocida.

Supuestamente, el bienestar de sus tataranietos dependerá del legado de cada uno de esos otros quince individuos tanto como del de Ud. Es por eso que no tiene mucho sentido preocuparse mucho por nuestros descendientes”. (p. 39).

Es fácil comprender que la paradoja que se discute aquí no podrá resolverse de la forma que sugiere Barro, porque es inconcebible que las familias de la generación actual no puedan organizar entre sí una suficiente transferencia de recursos para garantizar el bienestar de sus hijos, que habrán de formar familias a su tiempo. Y esto se de-

be a la sencilla razón de que las transferencias más importantes entre generaciones deben realizarse antes de que los hijos de aquella generación que realiza la transferencia hayan alcanzado el estadio de independencia personal. Es claro, entonces, que la carga de asegurar a futuras generaciones lo que es necesario para satisfacer sus necesidades recae sobre la sociedad en su conjunto. Y éste es también el caso donde los individuos vivos demuestran tener preferencias altruistas hacia sus descendientes distantes. De hecho, en circunstancias de esta naturaleza, el bienestar de futuras generaciones asumirá las características de un bien público y las transferencias individuales, a falta de algún tipo de mecanismo de naturaleza colectiva, podría generar resultados subóptimos para futuras generaciones, o hasta injustos, como ha demostrado persuasivamente Sen (1982).

Si generalizamos por un momento, el argumento descrito en el presente exhibe una aporía muy grave en la teoría económica, mientras que se ocupa ad abundantiam de la conducta individual y sus consecuencias, no demuestra interés alguno en las creencias y motivaciones que yacen detrás del accionar humano. Esta brecha a veces está oculta tras la consideración de que, dado que en una economía de mercado el consumidor es rey y, por ende, puede libremente expresar cualquier tipo de apetencia, inclusive las altruistas, no habría razón para preocuparse por las motivaciones que subyacen sus elecciones. (Debería notarse al pasar que ésta no es la justificación más común en la economía de conceptualismo como doctrina étnica). Que las cosas no son así es demostrado por la comprensión de que preocuparse por las necesidades de los demás (solidaridad en el sentido de Adam Smith, el espíritu de solidaridad) no es una virtud innata al ser humano. Es más bien el resultado de un proceso lento y sistemático de educación. Es por eso que para lograr un desarrollo sostenible es tan importante el argumento que sostiene que los estilos de vida deben respetar la creación, en otras palabras, que los individuos deben adoptar estilos de vida que respeten el medio ambien-

te.⁴ En tanto y en cuanto prevalezca la cultura de la sociedad de consumo, especialmente entre los jóvenes, es obvio que la política no podrá hacer otra cosa que responder a este tipo de señales y traducirlas en alternativas que sean consecuencia lógica de las mismas: aumentar los niveles de productividad para disminuir los precios de los bienes y servicios de modo de incrementar aún más la producción y consumo de los mismos, etc.

Los comentarios que Weizsacher pronunciara ante la asamblea ecuménica de Seúl en 1990 son muy pertinentes aquí: “Conozco a algunos políticos que quieren hacer las cosas realmente necesarias, pero que saben que tan pronto como hagan algo razonable perderán las próximas elecciones. Es por esto que estoy contra la idea de que los políticos son los principales responsables, los más culpables de todos. No, somos nosotros [los ciudadanos] los verdaderos culpables”.⁵

4. La historia de las declaraciones oficiales en materia de medio ambiente

Es bastante reciente el fenómeno de la toma de conciencia de las cuestiones medioambientales, a nivel de las políticas institucionales y organizaciones internacionales. Si excluimos la carta apostólica Octogésima Adveniente de Pablo VI (1971), donde encontramos la primera alusión explícita a la relación entre humanidad y medio ambiente en un documento oficial, la historia comienza en 1972 en Estocolmo, donde se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. 1972 también es el año de la publicación del famoso Informe del Club de Roma, redactado para éste último por el System Dynamics Group del MIT (EEUU). La teoría de los límites físicos al crecimiento económico encuentra su primera formulación rigurosa en este Informe: los recursos naturales no están dotados –como tantos economistas habían pensado desde fines del siglo dieciocho en adelante– de tan “originales e indestructibles cualidades” que los vuelvan inalterables, ni siquiera a largo plazo, ante

las actividades económicas del hombre. Por el contrario, constituyen un stock finito, por lo cual la tesis del crecimiento ilimitado pierde todo asidero científico. Y así surge el consejo de política económica: necesitamos añadir mayor rigidez al cálculo económico para mantener en mente el agotamiento de los recursos naturales.

Sólo transcurrieron otros cinco años antes de que surgiera el Informe Leontief en 1977, encargado por las Naciones Unidas, denominado así en homenaje al Premio Nobel de Economía que coordinara y liderara toda la investigación. En la sección del Informe dedicada específicamente a la cuestión del medio ambiente, la expresión “límites al crecimiento” desaparece. Más bien se expresa la convicción de que con las medidas económicas apropiadas y mecanismos de incentivos bien diseñados, sería posible solucionar el problema ambiental sin imponer límites fútiles a la posibilidad de crecimiento del sistema económico.

Entonces, llegamos a 1987, el año del ya mencionado Informe Brundtland, denominado también “Nuestro Futuro Común”. Surgen dos características sorprendentes. Por primera vez, se introdujo la idea de desarrollo sostenible, si bien ésta había sido sugerida (infructuosamente) en 1980 en la declaración de la Estrategia Mundial de Conservación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales. El Informe Brundtland también en forma explícita se abre a la dimensión ética en su tratamiento de la cuestión del medio ambiente, a partir, precisamente de los conceptos de equidad (tanto intergeneracional como intrageneracional) y de los derechos de las futuras generaciones. Advierto al pasar que este último principio provocaría un acalorado debate en los años siguientes en el campo de la filosofía de los derechos: ¿cómo es posible que se pueda justificar desde una perspectiva ética la atribución de derechos a personas que todavía no existen (aquellas que existirán en futuras generaciones)?

Para complicar aún más el panorama, haré referencia (en 1991) a la “Declaración de Peking/Beijing”, firmada por los repre-

sentantes de los países del G77 (a los 77 países en desarrollo originales se sumarían otros treinta). En esta declaración no sólo se ignoró la dimensión ética de las cuestiones ambientales –en particular, no se hizo referencia a los derechos de las futuras generaciones– sino que se lo hizo haciendo hincapié en “los derechos de los países en desarrollo al crecimiento”. Estos se esgrimieron como prioridad, como un objetivo que debería tomar precedencia por sobre la protección del medio ambiente. En general, los más de cien países que firmaron la declaración consideraron que la lucha en defensa del medio ambiente era un lujo para los países ricos y una herramienta de opresión económica.

Al año siguiente se celebró la famosa Conferencia de Río de Janeiro, organizada por CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), que concluyó con la igualmente conocida “Agenda 21” –el primer documento importante que describe un programa de políticas de protección del medio ambiente–. Hubo tres puntos que es útil recalcar para el propósito que nos atañe: Primero, se reafirmó la posición política y filosófica del Informe Brundtland, pero con un sesgo particular: la defensa de los requerimientos de soberanía nacional, también en las cuestiones ambientales. Los países en desarrollo especialmente reclamaron el reconocimiento del derecho a utilizar sus recursos naturales a fin de acelerar el crecimiento, sin interferencia externa. En segundo lugar, en el documento final de la Conferencia de Río se criticó expresamente el riesgo de separar las cuestiones medioambientales de las económicas. Éste fue el llamado riesgo del “eco-imperialismo”: los movimientos medioambientalistas y los defensores de las políticas proteccionistas de los países de la OCDE se confabulan para limitar el acceso a los mercados de productos occidentales provenientes de los países en desarrollo. Tercero, el proyecto de las grandes empresas transnacionales para lograr la aceptación del principio que establece que los instrumentos de mercado y el crecimiento económico constituyen la me-

yor garantía para asegurar el desarrollo sostenible fracasó totalmente. Fueron los grupos ambientalistas del Norte los que, antes que todos los demás, mostraron aprensión ante los denominados “paraísos de contaminación”, es decir, temor a que la aplicación de las normas sancionadas (para regular el libre comercio por los organismos internacionales correspondientes) pudieran dar por tierra con las medidas para la protección del medio ambiente.⁶

Y así llegamos a la Cumbre de Kyoto de 1997, donde, de manera bastante inesperada, la lógica de la separación de las cuestiones ecológicas y económicas, que había sido abandonada por la Conferencia de Río, se vio reafirmada. A decir verdad, los delegados ante la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” firmaron un protocolo que comprometía a los países industrializados de la OCDE (treinta y ocho países en total) a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero en un 5,2%, en promedio, en comparación con los niveles registrados en 1990, a lo largo del periodo 2008- 2012. (El compromiso asumido por la Unión Europea, EEUU y Japón es de 8%, 7% y 6%, respectivamente). La novedad del Protocolo de Kyoto fue que, mientras que no se comprometió a los países en desarrollo a reducir sus emisiones, los países avanzados, a fin de mitigar los costos derivados de la implementación del acuerdo, podían utilizar un cierto número de mecanismos flexibles (de mercado), denominados “permisos de emisión”: el país que superara los niveles de emisión que se había comprometido no exceder podía comprar “permisos de emisión” de aquellos países que permanecieran por debajo de los niveles convenidos.⁷ La Conferencia de la Haya de noviembre de 2000, convocada a fin de que el Protocolo de Kyoto pudiera comenzar a aplicarse ya en 2002, fue un fracaso fenomenal: la UE insistió en la ratificación pero el denominado “grupo paraguas” (EEUU, Canadá, Japón y Australia) rechazó la ratificación invocando sólo razones de naturaleza aparentemente técnica.⁸

Se podrá percibir rápidamente en esta revisión que la corta pero turbulenta histo-

ria de las posiciones oficiales sobre las cuestiones medioambientales está caracterizada por esta casi sistemática alternancia de puntos de vista y líneas de acción marcadamente diferentes. Es una historia de avances y retrocesos, de oscilaciones a menudo aparentemente inmotivadas de la innovación radical a la retirada conservadora, como si los términos de lo que estaba en juego no fueran claros para nadie. El hecho es que sin una visión holística de la cuestión medioambiental, capaz de convencernos de que el medio ambiente no es simplemente un problema de degradación o agotamiento de recursos, y sin superar las limitaciones de una investigación científica que está demasiado orientada al sector y es demasiado poco transdisciplinaria, la “nueva alianza” entre humanidad y naturaleza –para utilizar la expresión icásica de I. Prigogine- nunca podrá materializarse.

5. La lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible

¿Por dónde deberíamos comenzar si deseáramos ir más allá de la forma más común, es decir, más dicótoma de enfrentar el crucial problema central del desarrollo sostenible? No dudaría en apuntar a la reducción de la brecha de bienestar entre el Norte y el Sur como el *primum movende* de una estrategia de esta naturaleza. La globalización es un juego de suma positivo, un juego que aumenta la riqueza y los ingresos generales, pero que al mismo tiempo tiende a aumentar las distancias sociales entre los países y dentro de cada país, las distancias entre un grupo social y otro. En otras palabras, la globalización reduce la pobreza absoluta mientras que aumenta la pobreza relativa. Ésta es la paradoja, algo que, de acuerdo con la etimología griega de la palabra, maravilla, sorprende. Mientras que la riqueza general aumenta y la pobreza absoluta (la incapacidad de una persona o grupo de personas de lograr las condiciones mínimas de subsistencia) se reduce, la pobreza relativa aumenta. De acuerdo con estudios oficiales recientes, la globalización ha reducido la

pobreza absoluta en los últimos 25 años: había alrededor de dos mil millones de personas que vivían en la pobreza absoluta, mientras que actualmente hay mil doscientos millones. Sin duda, ésta es una cifra trágica, aunque menor que la que existiría de no haberse iniciado el proceso de globalización. Muchos observadores que no hacen ninguna diferencia entre aquellas personas que viven en la pobreza absoluta y aquellos que viven en un ámbito de pobreza relativa, sostienen que la globalización es culpable de que mil doscientos millones de personas vivan en la pobreza absoluta. Esto no es verdad. Sin embargo, sí es verdad que la globalización ensancha las brechas que ya existen, lo que constituye un grave problema. De acuerdo con un estudio reciente del Banco Mundial, el coeficiente de Gini mundial –que es el indicador estadístico más ampliamente utilizado para medir la desigualdad- ascendía a 62,5 en 1988. En 1993, subió a 65,9 y en 1999, a 69. Es un fenómeno realmente extraordinario que el coeficiente de Gini aumente 0,7 puntos por año. (Ver Milanovic, 2000, para más detalles y, en particular, para la importante distinción que formula entre la distribución del ingreso mundial y la distribución del ingreso internacional: ésta última está basada en las diferencias del ingreso promedio –ponderado por cantidad de habitantes- entre países; la primera considera también la desigualdad dentro de los países).

Se ha demostrado que cuando las desigualdades –la pobreza relativa- exceden un cierto umbral crítico en un país o región dada, entonces se implantan las condiciones para el estallido de una verdadera guerra civil a escala total. Ha habido 49 guerras civiles en el mundo en los últimos 40 años, la vasta mayoría de las cuales fue desatada por una desigualdad en constante aumento. Por lo tanto, nadie que valore la paz puede permanecer inmutable ante el aumento de la pobreza relativa. Además, cuando la pobreza relativa aumenta marcadamente, la democracia misma sufre. Esta relación causa/efecto ha sido demostrada: cuando la desigualdad en un país excede un cierto nivel, aquellos que se encuentran en una posi-

ción de desventaja relativa dejan de participar en la vida comunitaria democrática, lo que allana el camino hacia diversas formas de totalitarismo, siendo su forma más común el totalitarismo tecnócrata, no el militar (Ver Uslaner, 2001, para detalles sobre las cifras, en particular sobre la relación entre desigualdad y democracia). No es verdad que extender al máximo el área de mercado mejore el bienestar de todos. No es convincente el aforismo que reza: “la mara alta levanta todas las embarcaciones”.

Como bien sabemos, ésta es la metáfora preferida de la formulación reciente liberal-individualista en virtud de la cual, y siendo el bienestar de la gente una función de la prosperidad económica ligada a la propagación de las relaciones de mercado, la prioridad real de la acción política debería ser la realización de los esfuerzos necesarios para garantizar todas aquellas condiciones (fiscales, de administración pública, asignación óptima de los derechos de propiedad y demás) que impulsen un florecimiento del mercado. Según esa visión, el estado de bienestar que redistribuye, por medio de la tributación, la riqueza mientras se mantiene fuera del mecanismo de producción de riquezas, menoscaba el crecimiento económico, tanto más cuando es codicioso (lo que causa efectos distorsivos de relevancia en el mercado) y cuando sus instrumentos se someten a usos políticos, con lo que se pone en peligro la dialéctica democrática normal. De allí la recomendación de que el sistema de bienestar debería ocuparse solamente de aquellos que la puja por el mercado deja en los márgenes de la sociedad. Los otros, aquellos que logran permanecer dentro del círculo virtuoso del crecimiento económico, se ocuparán de su propia protección haciéndose de las múltiples soluciones que les ofrecen los esquemas de seguros privados. ¿Dónde radica la debilidad de tal argumento? Se ha de encontrar en la sencilla razón de que el prerrequisito de igualdad de oportunidades para todos se debe aplicar a lo largo del ciclo de vida de los ciudadanos y no sólo una tantum al momento de ingresar en la fase de actividad económica. Para decirlo de otra manera, para que

todos los participantes disfruten de las condiciones que realmente ofrece la libertad no es suficiente garantizar igualdad de oportunidades al comienzo de la fase económicamente activa de una persona. La competencia de mercado es, de hecho, bastante diferente a la competencia deportiva. En esta última, el mejor dotado o entrenado es quien ganará la competencia pero esto, de ninguna manera, le da posibilidad, ni el derecho de comenzar la próxima competencia con ventaja: todos, sin excepciones, compiten en las mismas condiciones, en cualquier estadio o nivel de la competencia. Lo cual no ocurre en las competencias de mercado, donde el ganador de la primera etapa puede, a menudo, torcer las reglas del juego de manera endógena, para que éstas lo beneficien. (La historia económica está plagada de ejemplos de esta naturaleza. Sólo necesitamos recordar cómo los monopolios y oligopolios se desarrollaron con el transcurso del tiempo). Además, las noticias realmente alarmantes acerca de la era de la nueva economía –la economía del conocimiento y la información– es el surgimiento de una nueva forma de competencia, la posicional, como fuera denominada por el ya fallecido Fred Hirsch. Se trata de un tipo de competencia cuya característica central es que “quien gana toma todo, quien pierde, pierde todo”, el conocido “efecto superstar”, nombre dado por el economista norteamericano Shermin Rose. No se necesita mucho para comprender que no sirve casi nada la igualdad instantánea o puntual de las oportunidades cuando uno se encuentra con fenómenos de competencia posicional.

Finalmente, en un documento reciente, Glaeser et Al. (2002) propusieron un nuevo mecanismo por medio del cual las distribuciones injustas de la riqueza modelan los resultados económicos y sociales: la subversión de la instituciones bajo la forma de corrupción, intimidación y otras formas de influencia. El hecho es que en países donde la riqueza se distribuye de manera no equitativa, los grupos políticamente poderosos y opulentos de la sociedad tienden a subvertir el accionar de las instituciones jurídicas y reguladoras para beneficio propio. Los re-

sultados son claros para todos: nunca antes habíamos presenciado semejante estallido de desigualdades sociales como en las últimas dos décadas, tanto horizontales (entre diferentes grupos sociales) como verticales (entre individuos), al mismo tiempo que ha aumentado la riqueza mundial a un ritmo sin precedente. Ésta es la gran aporía del modelo presente de desarrollo: crecimiento económico extraordinario (en el sentido de aumentos sostenidos de riqueza) y progreso civil (en el sentido de espacios cada vez más amplios de libertad para las personas) no pueden avanzar al mismo ritmo. Por lo tanto, es sencillo entender por qué, en dichas circunstancias, mayor afluencia no va de la mano de la lucha a favor del desarrollo sustentable.

Como indica la información disponible, son tres las causas principales de la degradación medioambiental: asignación insuficiente de recursos; distribución inícuca de los mismos; la desproporción entre la población y la capacidad del medio ambiente de sostenerla. Mientras que en los países ricos la primera de estas causas es operativa, los países pobres se ven afectados principalmente por las otras dos causas. Dadas sus características estructurales, estos países tienden a especializarse en la producción y exportación de bienes con una alta intensidad de degradación ambiental. Incluso ahora, dos tercios de las exportaciones de América Latina están conformadas por recursos naturales –el porcentaje que corresponde a África es incluso mayor-, recursos que son importados y consumidos por los países del Norte. Estos datos, a pesar de ser crudos, ya son suficientes para entender por qué la cuestión del desarrollo sustentable no puede separarse de la reforma de las normas que rigen el comercio internacional. Cuando descubrimos que el Sur exporta bienes con alta intensidad de degradación ambiental, a pesar de que no es verdad que el Sur se deshaga de mayores cantidades de estos bienes que el Norte, podemos entonces darnos cuenta de por qué las políticas comerciales basadas en el principio ricardiano de la ventaja comparativa son consideradas una seria amenaza a la sustentabilidad. Si

pasamos luego a considerar que la mayoría de los países en desarrollo están ubicados en la región conocida como “zona vital”, caracterizada por equilibrios ecológicos altamente inestables y por una pronunciada capacidad de influir en la atmósfera, nos percatamos de por qué, si continuamos forzando a estos países a utilizar su capital natural como sustituto de su insuficiente capital físico y humano, la degradación ambiental inevitablemente sufrirá una rápida aceleración.

Pero incluso hay aún más material sobre el tema. En un documento publicado en 1992, el Banco Mundial describió en detalle la relación existente entre algunos indicadores de calidad ambiental y los niveles de PBN per cápita. Al principio del desarrollo se produce un empeoramiento en la distribución de la renta y la degradación ambiental aumenta, pero a partir de un umbral la tendencia se invierte, por lo que la curva que relaciona la distribución de la renta en función de la evolución de la misma per cápita tiene la forma de una U invertida. Es decir, a partir de un nivel de renta la degradación ambiental tiende a disminuir naturalmente. Grossman y Krueger (1994), basándose en este rico trabajo empírico, descubren que el nivel de renta crítico promedio, más allá del cual la curva antes mencionada comienza a caer, se ubica en alrededor de \$ 8.000 per cápita por año (dólares de 1985).

La curva a la que nos referimos es conocida en la literatura económica como “Curva Medioambiental de Kuznets” (CMK) que recibió este nombre por Simón Kuznets quien obtuvo el premio Nobel de economía en 1971 por su trabajo pionero sobre la medida y el análisis del crecimiento histórico de las rentas nacionales. La evidencia empírica que avala las CMK no es todavía lo suficientemente contundente para recomendar su uso para los fines de políticas ambientales. Es, sin embargo, posible extraer las siguientes conclusiones de las CMK: algunos indicadores de la degradación ambiental (emisiones de CO₂; residuos sólidos urbanos) aumentan, es decir, empeoran, conforme aumenta el ingreso per cápita; otros (falta de agua potable; indicadores de salud)

bridad) disminuyen, es decir, mejoran, conforme aumenta el ingreso per cápita; y otros (emisiones de anhídrido sulfúrico y nitratos) primero aumentan y después disminuyen con el incremento del ingreso per cápita⁹. ¿Cuáles son las fuerzas de la relación en las CMK? Un somero relevamiento de la literatura reciente ofrece algunas pistas útiles. Magnani (2000) discute la influencia de la desigualdad en los ingresos con relación a las razones económicas políticas para la existencia de la CMK. Sostiene que la desigualdad de ingresos en un país determina la posición del votante promedio que exige que se asigne una partida del presupuesto para cuestiones medioambientales. Un alto grado de desigualdad en los ingresos conduce a que el votante promedio no se incline por los partidos ecologistas. En consecuencia, el gasto ambiental en el país en cuestión será bajo.

El autor establece que “los resultados empíricos apuntan a un efecto positivo en la renta y a un impacto negativo basado en la desigualdad de ingresos en la protección ambiental”. Rothman (1998) favorece el enfoque basado en el consumo respecto de la llamada hipótesis del paraíso de contaminación. Los consumidores en las naciones pudientes tienen más éxito que otros en tomar distancia de los problemas ambientales por medio del comercio internacional. El autor prefiere indicadores medioambientales más orientados al consumo como las emisiones de CO₂ o residuos municipales. Rothman muestra que para estos indicadores las CMK no aparecen mientras que los indicadores basados en la producción prueban la existencia de las CMK. El análisis de Rothman se ve avalado por Gawande, Bohara, Berrens y Wang (2000) quienes prueban que la migración interna es un factor importante en la aparición de las CMK para sitios de residuos peligrosos en EE.UU, por el simple hecho de que los ricos son los que tienen mayores posibilidades de migrar.

Otra argumentación es la que ofrecen Andreoni y Levinson (2000). Los autores sostienen que “se puede derivar la curva medioambiental de Kuznets de la relación existente entre la producción creciente de

bienes de consumo y la remediación de las consecuencias indeseables que los mismos puedan acarrear”. Asumen que los efectos de las tecnologías medioambientales juegan un papel importantísimo cuando se trata de explicar las CMK. “A medida que crece la economía, también las industrias y fábricas se expanden lo suficiente para hacer que valga la pena la inversión de capital en tecnologías que reducen la contaminación”. De Bruyn (1997) lleva a cabo un análisis de descomposición a fin de descubrir la importancia relativa de los cambios intra-sectoriales con relación a los cambios estructurales entre sucursales. Los cambios intra-sectoriales denotan “...la combinación del cambio tecnológico y las variaciones en la mezcla de productos dentro de los sectores”. En el caso de dióxido de azufre en Alemania y Holanda desde 1980 a 1990 de Bruyn enfatiza el rol del progreso técnico dentro de los sectores para la aparición de las CMK mientras que el cambio estructural intersectorial no fue significativo en su análisis. Suri y Chapman miden la influencia del cambio estructural (“participación en la fabricación” variable), el intercambio comercial y especialmente el rol de las importaciones en la pendiente descendente de las CMK de 33 países desde 1971 a 1991, combinando datos de serie de tiempo y de corte transversal. En contraposición a los resultados de de Bruyn encontraron que los cambios intersectoriales tenían una significativa influencia sobre el consumo de energía. En un análisis econométrico, Agras y Chapman (1999) muestran la fuerte influencia negativa de los precios de la energía en el desarrollo de las emisiones de CO₂ y el consumo energético. En un análisis empírico posterior para los 23 países Kaufmann, Daviddottir, Granham y Pauly (1998) descubren que “...la intensidad espacial de la actividad económica, más que los ingresos, da el impulso necesario para las políticas y tecnologías que reducen la emisión de SO₂”. Torras y Boyce (1998) analizan la importancia del alfabetismo, los derechos políticos y las garantías constitucionales como factores importantes. Debe advertirse que es escasa la investigación sobre el rol de la política am-

biental. ¿Qué lecciones pueden extraerse entonces de la literatura relativa a las CMK? Dado que los países del Norte están a la derecha del valor considerado como umbral crítico, los países del Sur todavía están muy alejados de dicha meta, y debido a que los problemas ambientales que nos preocupan más hoy día son los globales, es evidente que deberemos intervenir urgentemente en la reglas de las actividades económicas internacionales. En particular, debemos darnos cuenta de que en el contexto de una economía cada vez más globalizada, la regulación ambiental y comercial ha de integrarse y armonizarse, exactamente lo contrario a lo que ha ocurrido hasta ahora en la OMC (cf. Pearson, 2000).

Es bien sabido que el comercio internacional tiende a separar la producción del consumo. Un aumento de la demanda de madera tropical en el Norte se traduce en una correspondiente reducción de los bosques tropicales en el Amazonas. Es un hecho, el comercio internacional arroja un oscuro manto de sombras sobre el medio ambiente. Sin adecuadas reglas y sin formas de estrecha cooperación entre las dependencias de gobierno que se ocupan del comercio y el medio ambiente, el creciente volumen de intercambios comerciales (en sí mismo una señal positiva y de esperanza para el futuro) se traducirá en una creciente degradación medioambiental. El segundo y más importante mensaje es que el problema de la sustentabilidad del desarrollo, en las actuales condiciones históricas, está íntimamente ligado al problema de la pobreza, tanto absoluta como relativa (cf. Pasca di Magliano, 2000). Sería ingenuo pensar que podemos solucionar el primer problema separadamente del segundo, o incluso peor, en oposición al mismo. Los esfuerzos para mejorar o preservar la calidad del medio ambiente en el Norte serían de muy poca utilidad a menos que al mismo tiempo se inicie un programa amplio e inmediato de acción contra la pobreza para permitir a los países del Sur superar el umbral crítico identificado por las CMK. Está claro que no habrá programa de redistribución a escala global, debido a que las políticas a escala

nacional ya no son adecuadas para el propósito para el que fueron creadas. Si nos detenemos a pensar por un momento, encontraremos que enfrentamos un caso específico, aunque no menos extraordinario, en el cual la defensa de la justicia también sirve para mejorar la eficiencia (aquí identificada con la sostenibilidad del desarrollo) ¿entonces no es siempre verdad que haya un trade-off entre eficiencia y justicia!

6. Hacia una Organización Mundial del Medio Ambiente

S. Pastel escribió hace algunos años: “El sistema económico mundial parece incapaz de hacer frente al problema de la pobreza y la protección del medio ambiente. Intentar curar los males ecológicos de la Tierra separadamente de los problemas vinculados a la deuda, desequilibrios comerciales, groseras desigualdades en los niveles de ingreso y en los patrones de consumo, equivale a tratar de curar una enfermedad coronaria sin atacar primero la obesidad del paciente y su dieta rica en colesterol”. (citado en L. Brown, 1992). ¿Pero a qué, en última instancia, atribuimos esta evidente incapacidad? Lo atribuimos al hecho de que la naturaleza misma de los más importantes bienes ambientales coincide con la de los bienes públicos globales. Mientras que no existe aún una única economía global –sin perjuicio del gran debate sobre la globalización– nos encontramos teniendo que lidiar con un único sistema climático, con una única capa de ozono, etc. Éstos son bienes públicos globales: el uso de estos por un país no perjudica la cantidad disponible a otros países; por otro lado, no se puede excluir a ningún país del uso de los mismos. (Es claro que las emisiones de sustancias contaminantes son “males” públicos globales).

Ahora bien, como ha sabido la teoría económica durante un tiempo, los bienes públicos dan lugar a una consecuencia irritante, típica de todas las situaciones conocidas como “el dilema del prisionero”. Y si el bien público es además global las consecuencias horribles que puedan acaecer se-

rán también globales. En 1990, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático demostró que las emisiones de gases de efecto invernadero desencadenaban aumentos en las temperaturas promedio, con las consabidas consecuencias que esto implica. Y, aún así, muy pocos países actuaron unilateralmente para reducir las emisiones. Del mismo modo, la Unión Europea propuso la introducción de un impuesto al carbono en Europa, pero al ver que su ejemplo no era imitado por otros países (especialmente EE.UU.) cambió sus planes. Son precisamente las dos características del bien público descritas anteriormente, las que hacen que las políticas unilaterales no sean efectivas a modo de estrategia de política ambiental.

Incluso si las negociaciones finalmente produjeran algún tipo de acuerdo o trato internacional, quedaría todavía pendiente cómo ejecutarlo. Sólo basta pensar en el Protocolo de Montreal para la regulación del uso de los productos químicos (los CFC) que destruyen la capa de ozono, y el ya mencionado Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático. ¿Por qué resultó el primero produciendo los efectos deseados, mientras que el segundo ha fracasado casi completamente? La respuesta es que el Protocolo de Montreal contiene un mecanismo de incentivos que alienta la participación activa y adhesión de todos los países que lo refrendaran, un mecanismo que significa que redundará en el interés de todos los países de acatar las normas convenidas. Los redactores del Protocolo de Kyoto no lograron encontrar el mecanismo correcto para garantizar su auto-ejecución (cf. Barrett, 2001).

Como demuestran G. Kirchgassner y F. Schneider (“Sobre la economía política de la política ambiental”, CESifo W.P., 2002), la aplicación de los instrumentos basados en el mercado ni redundan en interés de los burócratas públicos ni de las industrias a regular. Si se utilizara algún instrumento de política ambiental, ambos grupos de actores tendrían intereses más fuertes en la aplicación de medidas burocráticas tradicionales. Lo que explica la situación de la política

ambiental de hoy día. Es verdad que a nivel internacional parece haber una tendencia a aplicar los instrumentos basados en el mercado. Por ejemplo, ha habido un creciente número de países en Europa que han recurrido a impuestos ambientales, especialmente impuestos a la energía. Una vez más, en el proceso de Kyoto, la intención era que los permisos de emisiones transables internacionalmente jugaran un papel importante en la política internacional medioambiental, junto con otros (aunque relacionados) instrumentos basados en el mercado como los proyectos de “implementación conjunta” y de “mecanismo de desarrollo limpio”.

Sin embargo, estamos todavía lejos de la aceptación general y aplicación generalizada de los instrumentos basados en el mercado. ¿Qué tipo de cambio institucional aumentaría el uso de los instrumentos ambientales orientados a incentivos? Conforme a los autores citados anteriormente, se pueden esgrimir tres sugerencias. Primero, la política descentralizada que utiliza el principio de subsidiariedad, de acuerdo con el cual, cada tarea ambiental sería realizada por la unidad más pequeña y descentralizada. Segundo, el uso de la votación directa y referéndums. Los votantes pueden ser quienes fijen el temerario y tomen decisiones sobre el uso de instrumentos ecológicos orientados a incentivos que no sean atractivos para los gobiernos, porque los grupos de presión se oponen a este uso. Esto implica que los instrumentos de mercado tienen mejores posibilidades de ser implementados en una democracia directa. Tercero, la compensación por reducciones impositivas generales. Los instrumentos de mercado pueden mejorarse compensando la carga adicional de los impuestos ecológicos y los permisos transables por medio de reducciones impositivas generales. Por ende, no hay un aumento de la dimensión del sector público y la resistencia de los votantes contra las políticas ecológicas podría atenuarse.

¿Adónde nos conducen las reflexiones anteriores? Sugieren que hay una necesidad urgente de establecer una Organización

Mundial del Medio Ambiente (OMMA). Es la ausencia de instituciones (¡no de burocracias!) a nivel global lo que hace que tantos problemas sean difíciles de solucionar en nuestra era, especialmente el problema ambiental. Mientras que los mercados se globalizan, el panorama institucional transnacional sigue siendo el del mundo de posguerra. Pero los negociadores de Bretton Woods de 1944 ni siquiera podrían haber imaginado en qué se hubiera convertido la cuestión ambiental. Se podría preguntar ¿no hay acaso suficientes tratados internacionales, de la misma manera que hay suficientes contratos a escala doméstica para regular las relaciones entre individuos? La analogía es peligrosamente confusa, porque los contratos suscritos dentro de la jurisdicción de un país pueden ser ejecutados por el Estado de dicho país. Es por eso que se necesita una OMMA. En conjunto, es difícil darse cuenta de cómo puede continuar la situación actual, mientras que el mercado, en su gran variedad de formas, se ha convertido en global, la configuración de la gobernabilidad ha seguido siendo básicamente nacional o, como mucho, internacional.

Las dos tareas a las que le debe dar prioridad esta organización son las siguientes. Primero, interactuar con la OMC. Dicha agencia debería procurar compatibilizar las reglas del libre comercio con las estipuladas para la protección del medio ambiente, y también debería poder garantizar que todos los involucrados las respeten. En segundo lugar, la OMMA debe intervenir, en un rol complementario, en todos aquellos casos frecuentes en los cuales las señales de precios no puedan anticipar una pérdida ambiental irreversible. Como sabemos, ya se ha probado que los umbrales de degradación ambiental existen, que en cierta medida las actividades económicas no bloquean las funciones regenerativas del medio ambiente, pero más allá de ese punto los cambios irreversibles pueden darse debido al nivel de actividad económica que supere la capacidad del ecosistema de asimilarla. En situaciones de esta naturaleza, los mecanismos de mercado se atascan, de ahí la necesidad de apoyarlos mediante la interven-

ción de una agencia ad hoc Permítanme explicar este punto en detalle.

La clave para entender la globalización, creo yo, es diferenciarla claramente de la internacionalización. La internacionalización se refiere a la creciente importancia de las relaciones entre naciones. Comercio internacional, tratados internacionales, alianzas, protocolos, etc. La unidad básica de la comunidad y la política continúa siendo la nación, incluso cuando las relaciones entre naciones, y entre individuos provenientes de diferentes naciones, se vuelven cada vez más importantes y necesarias. La globalización, en cambio, se refiere a la integración económica global de muchas economías, que fueran otrora nacionales, en una economía global por medio del libre comercio, especialmente por medio del libre movimiento de capital, y también, un poco más rezagado, pero como tercer factor que cobra cada vez más importancia, por medio de la inmigración sin control ni obstáculos. La globalización es la eliminación efectiva de las fronteras nacionales con fines económicos. Las fronteras nacionales se vuelven totalmente permeables con relación a los bienes y al capital, y cada vez más permeable al tránsito de personas, tomadas en este contexto como mano de obra barata, o en algunos casos como capital humano barato. En suma, la globalización es la integración económica del mundo.

Pero, ¿qué es la integración, exactamente? La palabra deriva de "integere"; que significa uno, completo, o entero. Integración significa mucho más que "interdependencia". Es el acto de combinar unidades separadas bien que relacionadas en un todo. La interdependencia es a la integración lo que la amistad es al matrimonio. Dado que sólo puede haber un único todo, sólo una unidad con referencia a la cual se integran las partes, se deduce que la integración económica global lógicamente conlleva la desintegración económica nacional –las partes son descalzadas de su contexto nacional (desintegradas), para ser re-integradas en un nuevo todo, la economía globalizada. Todo lo que acabo de decir fue expresado con admirable claridad, franqueza, y concisión por Renato Ruggiero, ex di-

rector general de la OMC: “Ya no estamos escribiendo las reglas de interacción entre las economías nacionales por separado. Estamos redactando la constitución de una única economía global”. Ésta es una clara afirmación de la globalización y un rechazo de la internacionalización como acaba de ser definida. También es una radical subversión de la Carta Constitutiva de Bretton Woods. Las Instituciones de Bretton Woods fueron justamente diseñadas para la internacionalización, no para la globalización. Después de la finalización del período de sesiones en abril en Washington D.C., el Banco Mundial auspició una discusión por Internet sobre la globalización. La definición que más se acercaba al tema que nos compete fue la siguiente: “el sentido central de la globalización económica [...] por cierto se refiere a que, como se ha observado en los últimos años, se ha registrado un mayor crecimiento de la actividad económica en el mundo entre personas que viven en diferentes países que entre ciudadanos del mismo país”. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, al dirigirse a la Conferencia del Aspen Institute, dijo que “la globalización es una metodología práctica para facultar a los pobres a que mejoren sus vidas”. Éste es un deseo, no una definición, lo cual también desafía las reales consecuencias de la integración económica global. La definición del Banco Mundial combina las dos definiciones anteriores de globalización e internacionalización. En consecuencia, gran parte de la discusión por Internet no tenía sentido. Si el FMI-BM-OMC ya no atienden los intereses de sus naciones miembro de conformidad con su Carta Constitutiva, ¿los intereses de quién están atendiendo? Los intereses de la “economía global” integrada, se nos responde. ¿Pero qué realidad concreta yace detrás de esa gran abstracción? En este punto, uno podrá percibir la razón fundamental para la creación de la OMMA.

7. A modo de conclusión

La siguiente pregunta surge de manera espontánea: dados los problemas y las dificultades para solucionarlos, ¿deberíamos

quizás resignarnos y dejar que los procesos que ocurren hoy en día avancen de acuerdo con su propia lógica interna? Pensar así sería sumamente irresponsable, porque en realidad no es necesario, como sugieren algunos, detener el proceso de crecimiento o de la globalización. Lo que verdadera y urgentemente se necesita es trabajar para el establecimiento de un orden económico y social fundado en la pluralidad de los centros de poder, es decir, en una poliarquía que, a diferencia del pluralismo, no sea sólo una cuestión de número sino de diversidad por sobre todo, tanto de las modalidades de producción como de los modelos de consumo. No debe olvidarse que nuestro bienestar depende también de las instituciones que logramos establecer, y no sólo de nuestra capacidad de adaptarnos a una configuración institucional que hemos heredado de un pasado remoto o de otro. En este sentido, la economía debe asumir la responsabilidad por haber propugnado ciertos efectos perversos del mecanismo de mercado, efectos que terminaron legitimando –incluso en los últimos tiempos– ciertas formas de neo-colonialismo y ciertas prácticas de explotación. Sin importar cuán paradójico puede sonar, esto comenzó a ocurrir precisamente cuando la economía se estaba definiendo como ciencia libre de orientaciones de valor; como ciencia que, a fin de asumir la condición epistemológica de las ciencias naturales –especialmente la física– había tenido que declarar al mundo de la vida fuera de sus ámbitos de conocimiento. Aún así, necesitamos evitar que se cometa un nuevo error, que la investigación económica termine destruyendo, especialmente entre los jóvenes, toda esperanza de cambio del régimen intelectual, un cambio que coloca al ser humano, a la persona, en el centro de nuestra atención.

Las dificultades y riesgos inherentes a llevar a la práctica una estrategia de esta índole son obvios a simple vista. Sería ingenuo pensar que la diversidad de intereses involucrados no entrañan altos niveles de conflicto. Pero la tarea es inevitable si hemos de superar la aflicción de una retórica en todo momento (una retórica que a menudo pa-

rece nihilista), así como también un optimismo claro a los ojos de aquellos que ven en el progreso técnico, científico y económico un tipo de marcha triunfal de la humanidad hacia su realización. La persona responsable no puede caer víctima de este tipo de trampas. Como expresara Dante Alighieri tan bien al final de su octavo canto del Paraíso:

“Sempre natura, se fortuna trova / discorda a s1999.
come ogni altra semente / fuor di sua
region, fa mala prova. / E, se il mondo laggiu
ponesse mente / al fondamento che natura
pone, / seguendo lui, avria buona la gente
**[Siempre la natura, si fortuna halla discordante,
como toda otra simiente
fuera de su patria, da mal resultado.
Y si el mundo de allá abajo parase mientes
al fundamento que la natura pone,
siguiéndolo, habría buena gente].** (139-144).

¹ Para una disgresión histórica hacia el pensamiento ético de cuestiones ambientales, y para una defensa convincente de la tesis de que el medio ambiente debe incluirse en el ámbito de la ética como tal y no sólo en calidad de sistema de recursos para la humanidad, ver C. Vigna (2001).

² Ver A. Stres, 2000 para un excelente tratamiento de las raíces específicamente culturales de las cuestiones ambientales.

³ Una importante línea de pensamiento filosófico y teológico sobre los temas discutidos aquí es la que ofrece K. Golser, 2001. Al referirse a San Buenaventura, Golser sostiene que las realidades de la creación en primer lugar fueron creadas para gloria de Dios y sólo después para beneficio de la humanidad. Por ende, antes de ser útiles, son buenas.

⁴ Ver texto provocativo de A. Giordano, “La spiritualità e gli stili di vita sostenibili”, mayo de 2001. El tratamiento del tema en Keenan, 2000, es bastante efectivo.

⁵ Citado en One World (Revista Mensual del Consejo Mundial de Iglesias) 155, mayo de 1990, p.16.

⁶ Para mayores detalles ver A. Vallega, 1994.

⁷ Por supuesto hay muchos otros aspectos nuevos en el Protocolo de Kyoto, y las consecuencias de su eventual implementación deben todavía analizarse. Para dar sólo un ejemplo, existe el problema de la compatibilidad de las políticas ambientales y comerciales, y las políticas de inversión internacional. Para un tratamiento útil del tema, ver UNU, 1999

⁸ Debería recordarse que desde diciembre de

1997 a fines de 2001, sólo un poco más de 30 Países habían ratificado el Protocolo, a pesar de que más de 55 son necesarios para poder ejecutarlo. De los países que lo ratificaron, ninguno pertenece al llamado Anexo I (es decir, los 38 países más avanzados, incluyendo los de Europa Occidental). Ver Victor (2001) y Carrazo (2001). Recién a fines de 2002, tras el anuncio de la ratificación por parte de China y Rusia en la Conferencia de Johannesburgo, la implementación del Protocolo de Kyoto entró en vigor.

⁹ Una útil revisión crítica de la literatura más reciente sobre el tema se encuentra en S. Borghesi, 1999.

BIBLIOGRAFIA

Barrett, S., Can the environment survive globalization? SAISPHERE, 2001.

Brown, L., State of the World 1992, Milano, Isedi, 1992.

Borghesi, S., The environmental Kuznets curve: a survey of the literature. Fondazione Mattei, Milano, noviembre de 1999.

Barro, R., “Are Government Bonds Net Wealth?”, Journal of Political Economy, 82, 1974, pp. 1095-1117.

Carraro, C., Non solo meno emissioni. Equilibri, 1, 2001.

Chichilnisky, G., Global Environment and North-South Trade WP, Stanford University, 31, 1991.

Daly, H.E., and J.B. Cobb, For the Common Good. Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future Boston, Beacon Press, 1989.

Golser, K., Futuro della nostra terra. Responsabilità cristiana per il sociale, il lavoro, l'ambiente. Mimeo, Assisi, mayo de 2001.

Grossman, G.M., and A.B. Krueger, Economic Growth and the Environment NBER, WP 4634, 1994.

Howarth, R., “Environmental Valuation under Sustainable Development”, American Economic Review, 82, 2, 1992, pp. 473-477.

Kampits, P., Natur als Mitwelt in O. Schats (ed.), Was bleibt den Enkeln, Graz, 1978.

Keenan, M., Care for Creation. Human Activity and the Environment Libreria Editrice Vaticana, Ciudad del Vaticano, 2000.

Keyes, R., Nice Guys Finish Seventh: False Phrases, Spurious Sayings and Familiar Misquotations New York, Harper Collins, 1992.

- Norgaard, R., "Sustainability and the Economics of Assuring Assets for Future Generations", WPS, 832, Oficina Regional de Asia, El Banco Mundial, 1992.
- Norgaard, R., "The Co-evolution of Economic and Environmental Systems and the Emergence of Unsustainability" in R.W. England (ed.), *Evolutionary Concepts in Contemporary Economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993.
- Pasca di Magliano, R., *Povert  e sviluppo*, Formello, Seam, 2000.
- Pearson, C.S., *Economics and the global Environment*, Cambridge, CUP, 2000
- Sen, A.K., *Approaches to the Choice of Discount Rates for Social Benefit-Cost Analysis*, R.C.
- Lind, *Discounting for Time and Risk in Energy Policy*, Washington, Resources of the Future, 1992.
- Silvestre, J., *An Efficiency Argument for Sustainable Use*, WP, Davis, University of California, 1994.
- Solow, R., "Sustainability: an economist's perspective" in R. Dorfman and N. Dorfman (eds), *Economics of the Environment*, New York, Norton, 1993.
- Stres, A., "Le radici antropologiche e culturali della crisi ecologica", CEI, Notiziario , Rome, April 2000.
- Tiezzi, E., "Verso uno sviluppo sostenibile", in I. Musu (ed.), *Economia e Environment*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- UNU/GEIC, *Global Climate Governance. Interlinkage between the Kyoto Protocol and Other Multilateral Regimes*, Tokyo, 1999.
- Vallega, A., *Geopolitica e sviluppo sostenibile*, Milano, Mursia, 1994.
- Vercelli, A., "Hard Uncertainty and the Environment" WP 46, Fondazione Mattei, 1994.
- Victor, D., *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Vigna, C., "Linee di un'etica dell'environment", in C. Vigna (ed.), *Introduzione all'etica*, Milano, Vita e Pensiero, 2001.
- World Bank, *World Development Report 1992: Development and the Environment*, Washington, D.C., El Banco Mundial, 1992.
- Zamagni, S., "Global Environmental Change, Rationality and Ethics", in L. Campiglio et al. (eds.), *The Environment after Rio*, London, Graham & Trotman, 1994.
- FONDAZIONE LANZA - Padova, Italia
info@fondazioneanza.it
NATIONAL ECOLOGICAL CENTER OF UKRAINE - Kyiv, Ucraina
necu@i.kiev.ua
Quinta Conferencia Internacional sobre  tica y Políticas Ambientales
ESTILOS DE NEGOCIOS Y DESARROLLO SOSTENIBLE
Kyiv, Abril 2-6, 2003
Stefano Zamagni - Italy p. 1/16