UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

Damián Paikin[1]
Profesor de Relaciones Internacionales
Director del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos
Universidad de Buenos Aires

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. –2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO: SUS ORÍGENES Y SU DISCUTIDA ACTUALIDAD. –3. EL DESARROLLO SOCIAL: DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA AL MODELO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS. –4. DE LO SOCIAL A LO HUMANO: LA CRÍTICA DE AMARTYA SEN Y EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES. –5. LA APARICIÓN DEL CONCEPTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. –6. LAS DIFICULTADES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: COORDINACIÓN GLOBAL, TRANSICIONES NACIONALES Y EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN. 6.1 Responsabilidades comunes pero diferenciadas. 6.2 El trilema del desarrollo sostenible. 6.3 Luchar contra la desigualdad global: la carta de posibilidad de la idea de la sostenibilidad. –7. EL MAR COMO ESPACIO ESENCIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. –8. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La idea de la sostenibilidad ha adquirido en el mundo actual una centralidad imposible de ser discutida. Su presencia como eje articulador de la agenda positiva de la cooperación entre las naciones nos

[1] Además de Profesor de Economía Política Internacional en la Universidad Nacional de Lanús.

muestra un camino de salida para un mundo amenazado, entre otras cosas, por el desastre ambiental.

Sin embargo, faltando pocos años para alcanzar el horizonte temporal que nos planteaba la Agenda 2030 formulada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, aún queda mucho por hacer. De hecho, es una realidad que se llegará a esa fecha incumpliendo, como humanidad, la mayoría de las metas que se habían propuesto alcanzar quince años atrás.

Las razones para esta situación, sin dudas, son múltiples. Sin embargo, en este trabajo proponemos concentrarnos en la propia definición del concepto de sostenibilidad para analizar sus capacidades, pero también sus límites a la hora de guiar la acción coordinada multilateral en un mundo en transformación. Para ello, se pretende hacer un breve recorrido del propio concepto de desarrollo, para luego ingresar en el debate sobre la forma en que la sostenibilidad fue incorporada, como adjetivo, a dicho concepto.

2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO: SUS ORÍGENES Y SU DISCUTIDA ACTUALIDAD

Como idea política, el concepto de desarrollo reconoce su inicio tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Será la escuela modernista, de raíz estadounidense, la que buscará dar una respuesta a un elemento central del nuevo mundo que se alumbraba tras el fin de la contienda militar: las asimetrías entre los países en términos de riqueza.

Evidentemente, esta situación no era nueva. Sin embargo, el fin de la Segunda Guerra mundial enfrentaba a esta discusión a un nuevo escenario por tres razones principales. La primera, se vinculaba al proceso de descolonización que había comenzado a expandirse por el continente africano y asiático, generando la multiplicación de nuevas naciones donde la pobreza era una de sus marcas distintivas. La segunda, la presencia de un nuevo emergente, la Unión Soviética, que promovía la implementación del comunismo como una ideología justamente basada en la lucha contra la desigualdad. Y la tercera, la necesidad del propio Estados Unidos de construir una idea civilizatoria, una nueva utopía desde donde promover su modelo de hegemonía global. Y así, como en el siglo XIX la burguesía triunfante europea había condensado su ideario bajo el precepto de «orden y progreso» que guió el pensamiento positivista, la escuela modernista construyó el par «desarrollo y democracia» para expandir el ideario estadounidense a escala global.

Fue el presidente Harry Truman quien, en el Discurso de la Unión, en 1949, propuso al Congreso y a la sociedad norteamericana:

> […] un nuevo y audaz programa, el del desarrollo, para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas»[2].

Este concepto logró rápidamente una gran aceptación global, principalmente por su condición universal. Ningún país estaba excluido de la posibilidad del desarrollo, hecho que, viniendo de formulaciones racistas como las existentes en el marco del imperialismo, mostraba una enorme diferencia en la propuesta estadounidense que se construía entonces desde una mirada igualitaria.

El desarrollo era visto como un camino posible para cada nación, al tiempo que construía una unidad en un mundo de diversas historias y recorridos: el del subdesarrollo. Así como había un único modelo de desarrollo, aunque alcanzable para cualquiera, los distintos procesos y formas de construcción social, que existían en el mundo periférico, también se organizaban en una sola categoría analítica definida como «subdesarrollo», transformando experiencias histórico-culturales diversas en una condición a ser superada.

Tal como plantea Esteva, tras el discurso de Harry Truman, dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas. En realidad, «desde entonces dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de otros […] un espejo que reduce la definición de su identidad, la de una mayoría heterogénea y diversa, a los términos de una minoría pequeña y homogeneizante»[3].

Esa minoría había seguido, según Truman y los intelectuales de la escuela modernista como Walt Whitman Rostow, una serie de pasos que debían ser copiados. Estos eran: en primer lugar, la revolución tecnológica agraria que además de aumentar la producción, liberaba mano de obra para su migración del campo a la ciudad, generando así el segundo paso necesario: la urbanización. La vida urbana no solo transforma demográficamente las sociedades, sino que también construye nuevas formas de socialización y transmisión de conocimientos que alientan el cambio económico y favorece el punto central de las sociedades desarrolladas. Su giro hacía la industrialización[4].

Finalmente, el cuarto paso era la transformación institucional del Estado hacía formas más acordes con las nuevas demandas sociales y, sobre todo, económicas, racionalizando su funcionamiento en pos de

---

[2] Valcárcel, M., *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo. Documento de Investigación*, Lima, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2006, p. 5.

[3] Esteva, G., «Desarrollo», en Sachs, W. (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996, p. 36.

[4] Rostow, W. W., *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. Ciudad De México, Fondo de cultura económica, 1961, pp. 35-39.

una lógica que brinde incentivos a los nuevos actores económicos al tiempo que modernice sus rutinas administrativas. Allí sí, entonces, con estos cuatro pasos realizados, la llegada al desarrollo sería una realidad cercana[5].

Como se ve, estos pasos no eran sencillos e implicaban una gran movilización y transformación social. Pero al mismo tiempo no había impedimentos estructurales en ningún país para no hacer este esfuerzo modernizador. Por ello, incluso los Estados Unidos proponían ayudar a los países en vías de desarrollo con financiamiento para construir este camino de progreso que, a la vez, dotaba de mercados a su floreciente economía. Era, por tanto, una iniciativa de ganancias mutuas.

Sin embargo, esta visión rápidamente fue contestada desde diferentes nucleamientos intelectuales del mundo subdesarrollado. Quizás la escuela que más destacó en esta tarea fue la de aquellos reunidos en torno de la Comisión para América Latina y el Caribe (la CEPAL por su sigla en español), un organismo creado en el marco de Naciones Unidas justamente para indagar en las mejores formas de construir un camino válido para el desarrollo de dichas naciones.

Orientados por el pensamiento de su primer Secretario General, el argentino Raúl Prebisch, los *cepalinos* o estructuralistas llamaron la atención sobre un punto ciego del enfoque modernista: las razones de la existencia de un polo desarrollado y un polo subdesarrollado. Hasta ese momento el pensamiento modernista, aunque vagamente, parecía responsabilizar a cada sociedad por su nivel de desarrollo. Era, en definitiva, un problema endógeno, por suerte, solucionable.

Contrariamente a esta mirada, los pensadores de la CEPAL teorizaron el problema de las asimetrías a partir de las relaciones existentes en el sistema internacional, y particularmente en el sistema económico internacional, donde la historia y las relaciones de poder entre los Estados habían determinado que lugar ocuparía cada uno de ellos en la escala desarrollo-subdesarrollo.

Tal como planteaban Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto en su recordado texto *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, «entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas no solo existe una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución»[6].

Es decir, que el problema del subdesarrollo tomaba un cariz exógeno a las capacidades y formas organizativas nacionales.

---

[5] Valcárcel, M., *op. cit.,* nota 2, p. 4.

[6] Cardoso, F. H. y Faletto, E., *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo xxi Editores, 1977, p. 24.

Incluso algunos autores iban más allá asignándole a las asimetrías de desarrollo una lógica estructural en el capitalismo. Por caso, André Gunder Frank llega a plantear que la propia existencia del desarrollo en algunos territorios no era explicable sin la existencia del subdesarrollo en otros en virtud de la extracción y la transferencia de riquezas[7].

Esta reflexión impugnaba de plano el principio universal del desarrollo modernista. Si para que unos sean desarrollados, debía haber otros subdesarrollados, la posibilidad del camino común se convertía en una ilusión y, en última instancia, en una trampa, ya que la salida de la condición de subordinación para algunos países, hicieran lo que hicieran, era de todas formas imposible en el sistema existente.

Este debate, aún existente, atravesó en forma hegemónica las discusiones en torno al concepto de desarrollo entre las décadas de los años cincuenta y setenta del siglo pasado. Y, como veremos, se traslada también a la propia condición de posibilidad de la idea del desarrollo sostenible, porque de no ser posible un modelo de desarrollo universal, la propia condición de la sostenibilidad ambiental se vuelve una quimera. Pero sobre eso volveremos más adelante.

3. EL DESARROLLO SOCIAL: DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA AL MODELO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS

Lo cierto es que antes de incorporar la cuestión ambiental, el concepto de desarrollo se amplió en otro sentido: el social. Si hasta los años setenta el desarrollo era entendido exclusivamente en términos de crecimiento económico y su medición se asociaba a la noción del producto interior bruto (PIB) per cápita, tras esa bisagra temporal, la mirada sobre el concepto comenzó a complejizarse.

En esta situación influyeron diferentes cuestiones. Por un lado, el fracaso de las políticas industrialistas en la periferia que mantuvieron, tras numerosos intentos, altos grados de desigualdad en los países subdesarrollados, como los latinoamericanos, que terminaron implosionando con la crisis de la deuda externa de los años ochenta. Esto generó una gran desilusión sobre el discurso del desarrollismo económico abriendo la puerta a nuevas respuestas a viejas preguntas como fue la avanzada neoliberal de los años noventa, que en su giro individualista trajo al centro del debate la pregunta sobre la libertad personal[8].

---

[7] Gunder Frank, A., *América Latina: Subdesarrollo o Revolución*, Ciudad de México, Editorial Era, 1969, p. 65.

[8] Harvey, D., *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, AKAL, 2005, 9, p. 3.

Por el otro lado, la aparición de una serie de demandas de nuevo tipo nacidas principalmente de la juventud tanto en Europa como en Estados Unidos (el mundo desarrollado) que mostraban altos grados de insatisfacción aún con niveles más que aceptables de ingresos. Enmarcados en las discusiones sobre una nueva generación de derechos (sociales, sexuales, del derecho a la diversidad), estos colectivos comenzaron a preguntarse sobre si las condiciones del desarrollo solo se relacionaban con la generación de riquezas o si se debían incorporar otras dimensiones para arribar a dicho objetivo.

Se precisaba, entonces, una teoría que «contemplara los derechos de las minorías culturales al tiempo que fuera compatible con las justas reivindicaciones de los grupos sociales que se encuentran en situación de desventaja […] siendo que existen importantes analogías en las exigencias de justicia que plantean tales movimientos sociales habida cuenta que unos y otros han sido excluidos y marginados en virtud de su diferencia»[9].

Sin embargo, la respuesta a este interrogante no fue sencilla. Si ser desarrollado no era solamente ser rico, ¿qué era? La respuesta llegó de la mano, entre otros, del filósofo John Rawls: una sociedad desarrollada es una sociedad justa, puntualizó. Su teoría de la justicia amplió la forma de pensar el desarrollo incorporando las ideas de igualdad y libertad como fundantes de esa construcción normativa.

Simplificando, John Rawls se preguntó cuáles eran las bases éticas de una sociedad justa. Para ello, elaboró un modelo hipotético de la construcción de una nueva sociedad retomando la idea del contractualismo clásico de fines del siglo XVIII encarnado en las figuras de Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau. Si ellos querían entender las bases de una sociedad cuyo poder no emanaba de Dios, John Rawls buscaba construir las bases de una sociedad fundada en el criterio de justicia como garante del desarrollo.

Para este nuevo contrato social, John Rawls impuso una condición: que todos los miembros que formarían parte de esa nueva sociedad y, por tanto, de la construcción de sus normas, no supieran en qué lugar social se ubicarían cuando esta se constituyera. Lo denominó el velo de la ignorancia. Dice Francisco Caballero con relación a este punto:

> […] al escoger principios para el fomento de sus propios intereses (los individuos) elijen aquellos principios que protegen todo tipo de intereses, pues no saben cuáles serán los suyos. Actuar tras el velo de ignorancia, en ventaja propia, implica actuar en ventaja de todos. De esta manera nadie desatiende sus propias pretensiones, pero tampoco

[9] KYMLICKA, W., *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 36.

> pisotea las de los demás, no por razones altruistas sino por razones del cálculo general que se aplica[10].

A partir de esta propuesta, John Rawls concluyó que cada integrante de esta nueva sociedad, ante la incertidumbre, impulsaría solamente normas que agregaran derechos sin quitárselos a nadie. Creyó ver allí, entonces, el fundamento de la justicia y promovió como cuerpo central de su sociedad ideal la constitución de dos principios ineludibles: primero, el principio de las libertades, donde cada individuo pueda tener un esquema de libertades básicas que sean compatibles con un esquema semejante para los demás (libertades políticas, de expresión, de propiedad privada, contra el arresto arbitrario, entre otras); y segundo, el principio de la diferencia, donde las desigualdades económicas que necesariamente existirán, fruto del esfuerzo y la capacidad individual, se construirán desde un piso común establecido para todos a partir de un esquema de igualdad de oportunidades.

De esta forma, John Rawls estableció el fundamento de una sociedad que pudiera combinar las nociones de libertad e igualdad en un determinado equilibrio al que él definió como justo.

Sobre esta base, en los años ochenta, la discusión sobre el concepto de desarrollo ingresa en un nuevo camino. Se aparta de la discusión meramente asociada al crecimiento económico e incorpora la dimensión social. El desarrollo pasa a ser también una externalidad positiva de una comunidad socialmente integrada y respetuosa de las libertades individuales.

Nace así, el enfoque de las necesidades básicas. Paul Streeten, entre otros, retoma el planteo de John Rawls y centra su mirada en orientar las discusiones globales (en su caso a partir del accionar en el seno de la Organización Internacional del Trabajo) en torno a la construcción de un escenario de igualdad de oportunidades mínimas en cada sociedad. Las sociedades desarrolladas, plantea, son aquellas que brindan el mayor acceso a sus ciudadanos a un conjunto mínimo de bienes y servicios indispensables para la vida y la dignidad humana.

«Se debe empezar a entender a los bienes no como un fin en sí mismo sino como un medio para alcanzar otros fines»[11], planteaba el autor en referencia a la construcción de políticas de desarrollo que superaran la mirada productivista.

Así las políticas de acceso a agua potable, saneamiento, vivienda y alimentación, como afirma Marcelo Valcárcel pasan a ser estandari-

---

[10] Caballero García, F., «La teoría de Justicia en John Rawls», *Iberoforúm*, vol. 1, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2006, núm. 2, p. 9.

[11] Stretten, P. *et al., Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Madrid, Tecnos, 1986, p.17.

zadas y cuantificadas para poder incluirlas en los índices de desarrollo globales, construyendo niveles mínimos globalmente aceptados[12]. De esta manera, la variable «acceso» se vuelve el elemento principal del nuevo modelo de desarrollo social. Ya no es pensar si creció o no el PIB per cápita, sino cómo ese crecimiento se distribuyó en la sociedad.

4. DE LO SOCIAL A LO HUMANO: LA CRÍTICA DE AMARTYA SEN Y EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES

Contradictoriamente con este pensamiento, el economista y sociólogo bengalí Amartya Sen planteó un enfoque que prontamente lograría instalarse como hegemónico al punto de ser el eje sobre el cuál se formularía el índice de desarrollo más extendido de la actualidad: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El planteo de Amartya Sen se centró en la crítica a la lógica de la distribución de bienes, al considerar que la uniformidad como criterio atentaba contra la diversidad de proyectos de vida individuales y comunitarios, al tiempo que colocaba a los individuos en una lógica pasiva como meros receptores y no como agentes del desarrollo.

Frente a esto, el planteo de Amartya Sen puso de relieve la existencia de innumerables formas de alcanzar el desarrollo, promoviendo antes que la distribución de bienes, la construcción de capacidades sociales para que los individuos, empoderados como actores del desarrollo, construyeran el camino a su propio bienestar. En palabras del autor:

> El proceso de desarrollo no consiste esencialmente en extender la oferta de bienes y servicios, sino las capacidades de la gente. Al centrarnos sobre estas últimas nos vemos obligados a ver los problemas teóricos y las medidas prácticas bajo una luz especial. Necesitamos prestar más atención a crear y asegurar los derechos y convertirlos en capacidades[13].

Con estos preceptos, 1990, el PNUD se lanza a diseñar una herramienta que construyera un índice de desarrollo desde la combinación de capacidades. Su fundamento y su simplicidad permitieron extenderlo sobre el conjunto de la humanidad y convertirlo en un instrumento legitimado como ordenador de los países y guía de las políticas domésticas.

---

[12] Valcárcel, M., *op. cit.,* nota 2, p. 6.

[13] Sen, A., (1983) «Los bienes y la gente», *Revista de Comercio Exterior*, vol. 33, Ciudad de México, Banco de Comercio Exterior, 1983, núm. 12, p. 9.

En él, las tres dimensiones para tener en cuenta son la educación, la salud y el ingreso. Lo social y lo económico. La síntesis de más de cuarenta años de debates expresados en un instrumento sencillo, de fácil construcción y compatibilidad entre los Estados, y de amplio entendimiento para las sociedades.

Sin embargo, así como en su momento el concepto de desarrollo asociado a lo económico mostró sus límites, apenas dos años después de su formalización, el concepto de desarrollo humano también comenzó a ser cuestionado, aunque pasaron muchos años para que la nueva mirada lograra imponerse. Nos referimos al planteo del desarrollo sostenible.

5. LA APARICIÓN DEL CONCEPTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En 1992, inspirada en los resultados del Informe de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (también conocido como informe Brundtland, por su presidenta, la ex primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland), las Naciones Unidas convocan a la Conferencia Sobre Ambiente y Desarrollo en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil.

En ella los representantes de los países llaman a incorporar una nueva dimensión al debate sobre el desarrollo. Lo hacen bajo un esquema inicial que intenta poner la preocupación ambiental en la agenda. Por tanto, construyen la idea de que, al pilar económico y social, era preciso incorporarle, para hablar de desarrollo, un nuevo elemento: el ambiente. Como plantea el propio informe de la Comisión:

> El desarrollo sostenible requiere que las sociedades satisfagan las necesidades humanas aumentando el potencial productivo y asegurando la igualdad de oportunidades para todos; se puede lograr el desarrollo sostenible únicamente si la evolución demográfica está en armonía con el cambiante potencial productivo de los ecosistemas.

El desarrollo construido desde esta mirada tripartita llevará a partir de ese momento un nuevo adjetivo: sostenible. Y su lema girará en la posibilidad de legar a las generaciones futuras un mundo que pueda ser capaz de satisfacer sus necesidades en la misma forma que lo hace para las generaciones actuales. O, lo que es lo mismo, el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

Este llamado de atención que, por supuesto, reconocía antecedentes, como la propia Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo en 1972, ha recorrido a partir de su constitución como idea un camino paradojal. Al mismo

tiempo que la importancia de la sustentabilidad crecía en la agenda global, la situación ambiental se deterioraba cada vez más trayendo de nuevo a debate el punto planteado anteriormente en este trabajo por las corrientes dependentistas: la existencia o no de un camino común al desarrollo.

Ahora la crítica al pretendido universalismo del desarrollo no se apoyaba en una crítica al sistema capitalista per se, sino a una mirada realista de carácter ecológico. El mundo, como entidad física, no podría soportar el tipo y el nivel de consumo de las sociedades «desarrolladas», si este modelo se extendiera al conjunto de la humanidad.

Cuestiones como el agujero de ozono, el cambio climático, la acumulación de desperdicios en el mar, la contaminación de las fuentes de agua segura, la desertificación, pasaron a integrar la agenda global a partir de la Cumbre de la Tierra del 1992, incorporando al mismo tiempo y por primera vez, la crítica al propio concepto de desarrollo.

Si hasta ese momento la crítica al concepto llegaba por su estrechez (que incluía y que no) ahora con la idea de sostenibilidad se impugnaba la propia idea teleológica de concepto – utopía o concepto guía que acompañó al desarrollo desde su nacimiento como proyecto civilizatorio. De repente, ser desarrollado (sobre todo en términos económicos) comenzaba a ser asociado con la idea de depredación ambiental.

Así, la idea de desarrollo no solo dejaba de ser universal, ya que era imposible lograr esos grados de avance sin que el mundo estalle, sino que incluso dejaba de ser «deseada».

6. LAS DIFICULTADES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: COORDINACIÓN GLOBAL, TRANSICIONES NACIONALES Y EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN.

La reacción frente a esta situación fue urgente y profunda, principalmente al interior de los países centrales. Impulsados por vastos sectores de la población muchos Estados se volcaron a la construcción de una serie de políticas, en parte autocríticas, que impulsaron con mucha fuerza la transición energética y la construcción de una agenda verde con el objetivo de mejorar sus propios resultados en la materia. Particularmente en la Unión Europea (UE) es donde este proceso se mostró más activo con la construcción del Pacto Verde Europeo en 2019, como expresión de un recorrido de ideas nacido años antes y que expresaba la necesidad de que el componente ambiental atravesara transversalmente el conjunto de las políticas públicas.

Tal como afirma José Antonio Sanahuja:

> El Pacto Verde Europeo va más allá de la habitual lógica gradualista y tecnocrática de política sectorial habitual en las instituciones europeas en materia de energía, clima, o biodiversidad. Es una estrategia integral, de gran calado político y alcance societal. Hace de la lucha contra el cambio climático la principal meta de la Unión Europea[14].

En particular, la acción centrada en la descarbonización y la búsqueda de la neutralidad climática para 2050 (hecho puesto en duda a partir de la guerra en Ucrania) se centró en la construcción del Régimen de Comercio de Emisiones (RCDE) que plantea la existencia de un mercado de carbono donde las empresas, que se ubiquen por encima de las emisiones permitidas, deberán confluir para obtener mayores límites. El concepto es que finalmente será mucho más ventajoso proponer la transición hacía tecnologías más limpias que proveerse de créditos de carbono en el mercado el cual, a la vez, iría paulatinamente decreciendo en su volumen.

Sin embargo, el hecho de encarar estas acciones de forma unilateral planteó una serie de problemas que pusieron de nuevo la sostenibilidad en debate desde una nueva perspectiva: la desigualdad. Al plantear la transición energética desde un fuerte compromiso ambiental, pero sin el acompañamiento de otras regiones estas acciones comenzaron a marcar dificultades de competitividad para la economía europea frente a otros actores con preocupaciones ambientales menores.

Ante esto, lo que era un régimen propio comenzó a generar otras normas para el relacionamiento con el resto del mundo, obligando a construir una serie de barreras comerciales para evitar la fuga de carbono o el llamado «*dumping* ambiental», que tiende a producir una pérdida de competitividad de la economía europea. Ejemplo claro de esto es el denominado *Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal*, de 2023[15], que impide la importación de una serie de productos que se hayan producido en terrenos desforestados (cacao, carne, madera, soja, entre otros), provocando la reacción de los países periféricos, quienes reclaman el cumplimiento del principio número 12 de la Declaración de Rio que plantea:

> Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en

---

[14] Sanahuja, J.A., «El Pacto Verde, NextGenerationUE y la nueva Europa geopolítica», *Documento de Trabajo 63* (*segunda época)*, Madrid, Fundación Carolina, 2022, p. 6.

[15] Reglamento publicado en el *DOUE* L 150, de 9 de junio de 2023.

> mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. *Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador.* Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional[16].

Así, entonces, se ponen de manifiesto dos cuestiones claves y aún irresueltas en torno a la idea de sostenibilidad:

Primero, la incidencia global de los problemas ambientales, que obliga a una coordinación total de las acciones políticas de las naciones para mitigar sus consecuencias y que trae consigo el concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas que desarrollaremos a continuación. Y segundo, la condición de trilema que se esconde bajo la idea de desarrollo sostenible y que pone en permanente tensión a las tres dimensiones constitutivas del concepto.

6.1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas

El ejemplo del Reglamento de Deforestación aplica claramente como un tamiz sobre el cual se pueden desplegar las distintas posiciones sobre la cuestión. Para los países desarrollados, en este caso europeos, consumir productos provenientes de la desforestación (más allá de posibles planteos proteccionistas ocultos) implica un impulso a la destrucción del planeta y, su traba, es un incentivo a la transformación productiva a la cuál incluso pueden ayudar a financiar. Para los proveedores, por caso los países latinoamericanos, el reglamento implica una pérdida de una oportunidad comercial que mejore sus alicaídas economías debido a un problema que, si bien reconocen, no han provocado, como es la degradación ambiental.

La cuestión entonces es que se entiende por responsabilidades diferenciadas. Mientras para los países desarrollados, la diferenciación de responsabilidades proviene de sus mayores recursos y capacidades, para los países en desarrollo proviene de su diferencial (menor) como responsables del problema en virtud del grado histórico de uso y abuso de los recursos naturales y de su contribución al cambio climático a partir de las emisiones de carbono.

Esta diferencia de miradas impacta directamente no solo en quién debería financiar la transición, sino en quién controla la ejecución de

---

[16] Naciones Unidas, *Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*., principio 12. A/CONF.151/26/Rev.l (Vol. ı), Rio de Janeiro, 3 a 14 de junio 1992, principio 12.

ese financiamiento y quien define en qué y cómo se debe utilizar. Ante este escenario el presidente de Malawi, Lazarus Chakwera ha sido terminante al dirigirse a los países más ricos:

> Esto no es un acto de caridad. Así que paguen o mueran con nosotros[17] —tras lo cual agregó—. Cuando decimos que cumplan su promesa, no se trata de caridad, sino de pagar una cuota de limpieza. Si han estado involucrados en los cambios que ha experimentado el mundo, limpiémoslo, pero hay que responsabilizarse[18].

Ambas posiciones, que aparecen como radicalmente opuestas, se asientan en una «ambigüedad constructiva»[19] planteada por los negociadores de la Cumbre de Rio como forma de resolver el conflicto en torno a la pregunta de cómo se llegó hasta esta situación. Todos acordaban que los países desarrollados debían dar un paso adelante en relación con la acción climática. Pero no había acuerdo en las razones. Por ello, la ambigüedad fue la salida plasmada en el principio 7:

> Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Como se observa, al referirse al rol de las sociedades pareciera haber un reconocimiento de la responsabilidad de los países desarrollados, más no se acepta el rol histórico como causantes del problema asociado a su modelo productivo. Por el contrario, la mención a las capacidades aparece claramente expresada. En todo caso, la ambigüedad constructiva no es más que la expresión de un desacuerdo que aún hoy frustra las acciones comunes y da paso a iniciativas unilaterales que, ciertamente, tienen resultados acotados.

6.2. El trilema del desarrollo sostenible

La segunda cuestión clave asociada a la sostenibilidad, se vincula al trilema vinculado a su propia definición. Dani Rodrik acuñó el concepto del trilema para observar como las condiciones de la globalización neoliberal estaban afectando decididamente la capacidad regulatoria de los Estados nacionales y la democracia al interior de los países, y

---

[17] Cita extraída del portal ADN Radio. Disponible en *https://www.adnradio.ar/paguen-o-mueran-con-nosotros-el-presidente-de-malaui-asegura-que-los-paises-ricos-no-han-cumplido-lo-pactado-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico/*

[18] *Ibid.*

[19] Biniaz, S., (2016) «Common but Differentiated Responsibilities: Punctuation and 30 Other Ways Negotiators Have Resolved Issues in the International Climate Change Regime», *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, vol. 1, 2016 núm. 6, p. 39.

particularmente, de los países más atrasados. En este mismo sentido, este trilema del desarrollo sostenible afecta en forma diferenciada a los Estados y requiere, para su resolución, un cambio en la lógica de la gobernanza global y de las relaciones entre el norte y el sur[20].

Hablamos de trilema por la relación conflictiva existente entre las tres dimensiones que componen el concepto de desarrollo sostenible y que habitualmente se plantean como pilares: el pilar económico, el ambiental y el social. Sin embargo, tal como planteamos en un trabajo anterior:

> […] antes que imaginarlo bajo el modelo de tres patas o pilares, se debe pensar (el desarrollo sostenible) bajo la figura de un triángulo con tres desafíos presentes al mismo tiempo: el equilibrio inter-generacional, la inclusión social y el cambio estructural o transición productiva, donde las tres puntas se encuentran en permanente conflicto, particularmente —aunque no solo— en los países que basan su modelo de desarrollo en los recursos naturales[21].

Y este es el caso de América Latina, donde aproximadamente uno de cada dos dólares de exportaciones provienen de esas fuentes[22].

En este marco, la posibilidad de un mayor crecimiento que financie una mejora en la vida de las generaciones actuales a partir de nuevos empleos o mediante la ampliación de los recursos estatales difícilmente pueda escapar a algún tipo de desafío ambiental. Y esto, que ya sería un dilema difícil de manejar, se complejiza ante la necesidad de destinar parte de las ganancias obtenidas a promover cambios en la matriz productiva para no continuar devastando el planeta e, incluso, ante la necesidad de pensar un futuro frente al agotamiento de los recursos no renovables.

En los países desarrollados, como hemos visto, el trilema también se hace presente, aunque desde otra perspectiva. Allí, la búsqueda de mejora ambiental implica la financiación de la transición energética y productiva y los propios límites asociados a las nuevas lógicas de producción determinan una pérdida en la competitividad de sus economías, remitiendo en un problema de aumento de la inequidad social.

---

[20] Rodrik, D., *La paradoja de la globalización*; Barcelona, Antoni Bosch, 2012, pp. 203-211.

[21] Paikin, D., «Debates en torno al trilema del desarrollo sostenible. Una mirada desde el Sur global», *Revista CEERI Global,* Buenos Aires, CEERI, 2022, núm. 2, p. 272.

[22] Albrieu, R., *Desarrollo sostenible y recursos naturales en América Latina*. Montevideo, Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur), 2017, p. 16.

6.3. Luchar contra la desigualdad global: la carta de posibilidad de la idea de la sostenibilidad

En este escenario, el primer planteo para lograr construir lo que Emilice Möhle y Daniel Schteingart definen como un ecodesarrollismo, es centrar la mirada sobre la transformación de las relaciones globales entre el norte y el sur[23]. Sin ello, no hay ninguna posibilidad de evitar el colapso desde políticas nacionales, ya que el principal problema del trilema del desarrollo sostenible y de la propia idea del desarrollo sostenible como proyecto universal, es la desigualdad global.

No se trata de un planteo naif, sino basado en la realidad de ambos polos (el norte y el sur global) que no verán satisfechas sus demandas en soledad. Por parte de los países desarrollados, el ejemplo propuesto del reglamento de deforestación y la reciente aplicación del Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono (CBAM por su sigla en inglés)[24], muestra a las claras las dificultades de construir un proceso verde en un marco de socios que busquen burlar tales requisitos[25].

Por su parte, para la periferia, el apoyo en su transición y la existencia de financiamiento para la misma, así como una política comercial más igualitaria, los llevará a afrontar el proceso con una visión más proactiva entendiéndose como socios en la mejora del planeta y no como aquellos que deben venir a reparar el problema que no han creado, asumiendo costos que impactan sobre su capacidad productiva y, en última instancia, sobre la posibilidad concreta y actual de mejorar la vida de su población a partir de la obtención de mayores ingresos surgidos de la explotación de sus recursos naturales.

En este camino de lucha contra la desigualdad global, dos instrumentos pueden ser fundamentales. Uno es el denominado «deuda por acción climática», donde se condonan las deudas de los países subdesarrollados, a cambio de que dicho dinero sea invertido en la preservación de bosques y recursos que aporten a la mejora del ambiente. Esta idea, aunque no es novedosa, aún no logró implicar a los actores involucrados, y particularmente a los acreedores más interesados en recuperar lo invertido. Sin embargo, una mirada más intertemporal muestra a las claras las ventajas económicas de esta propuesta para el conjunto de la humanidad.

---

[23] Möhle, E. y Schteingart, D. «Hacía un ecodesarrollismo», *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, FES, 2021, núm. 295, pp. 53-56.

[24] Se trata de un arancel extra introducido a partir del mes de diciembre de 2023 que busca imponer una sobre tasa a aquellos productos importados que generen en su producción fuertes emisiones de gases de efecto invernadero y que, a partir del uso de tecnologías más dañinas pero más baratas que las permitidas en territorio europeo, generen una competencia ambientalmente desleal con los productores locales.

[25] Sanahuja, J. A., *op. cit.,* nota 14, pp. 7-10.

El segundo instrumento, es la liberalización de patentes, sobre todo de tecnologías asociadas con energías limpias y procesos productivos más amigables con el medio ambiente. En un mundo donde la nueva división del trabajo se plantea entre los productores y los adoptantes de tecnología[26] y la defensa de la propiedad intelectual está en el centro de todos los debates globales, la eximición del pago de patentes y *royalties* se convierte en un gran mecanismo de igualación global.

7. EL MAR COMO ESPACIO ESENCIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Todas estas negociaciones e instrumentos propuestos se vinculan a una compleja realidad: el hecho de que las acciones ambientales, como mencionamos, deben tener características globales, pero quien debe llevarlas a cabo, en virtud de su soberanía sobre sus territorios y sus recursos, sean los Estados Nacionales.

Incluso desde antes de 1992, pero sobre todo luego de la Cumbre de Rio, esta situación se buscó solucionar a partir del perfeccionamiento de regímenes marcos, los conocidos como Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMAs), como el referido a Cambio Climático, cuya actualización permanente se busca consensuar a partir de las Conferencias de las Partes, las conocidas COPs[27].

Las COPs son reuniones periódicas de negociadores de las Partes contratantes del AMUMA para revisar y ampliar la implementación del tratado. De hecho, estos espacios incluso podrían ser vistas entonces, paradójicamente, como un mecanismo de erosión lento y constante de la soberanía estatal, a medida que más y más cuestiones ambientales van siendo objeto de regulación internacional.

Ahora bien, este esquema que, en última instancia descansa en el poder de policía y agencia de los Estados Nacionales, no es aplicable a las cuestiones marítimas, al menos en alta mar. Efectivamente, las cuestiones que afectan a los océanos son de los pocos ámbitos donde ha costado muchísimo construir un acuerdo multilateral, principalmente por la dificultad de encontrar un ente regulador fuera de la lógica *westfhaliana* estatalista, al tiempo que una ingeniería de financiamiento concreta para llevar adelante las tareas.

---

[26] Dulcich, F., «Desarrollo y adopción de tecnología. ¿La nueva división internacional del trabajo», *Revista Cuadernos de Economía,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2018, núm. 37, pp. 11-12.

[27] Sand, P., «The History and Origin of International Environmen-tal Law: Origin»; en *The International Library of Law and the Environment,* Oxford, Edward Elgar Publishing Limited, 2015, p. 13.

Es en este escenario donde la coordinación se vuelve además de necesaria, urgente. Ejemplo de esto son los esfuerzos denodados por ampliar la ratificación del nuevo *«Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional»*[28] alcanzado en 2023, que busca poder establecer medidas de conservación, como áreas marinas protegidas, y de uso sostenible, en alta mar. Así como también las tareas para arribar a propuestas comunes sobre los desechos plásticos, que afectan en forma particularmente intensa a las especies marinas y que ya han constituido áreas de acumulación de cientos de kilómetros.

Estos dos pilares son quizás los esfuerzos comunes más amplios en relación con la preservación de los océanos. Sin embargo, aún con estos avances, quizás este ámbito sea el de menor avance y capacidad de cuantificación de resultados entre los diecisiete incluidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Basta detenerse en la lectura de las metas del Objetivo 14 sobre Vida Submarina para dimensionar las dificultades exhibidas para su resolución.

Por tanto, los océanos y mares son la muestra más clara de la necesidad de recuperar la mirada universal del concepto del desarrollo sostenible, el cual será para toda la humanidad, o no será nada. A diferencia del viejo concepto de desarrollo pensado a mediados del siglo pasado, la idea de escalas del desarrollo no tiene razón de ser con respecto a la sostenibilidad. Las diferencias actuales de capacidades ambientales son solo asimetrías de muy corto plazo. Si no hay una respuesta coordinada, el mediano plazo nos encontrará a todos los países en un mismo lugar: el de la imposibilidad de la vida en el planeta.

8. CONCLUSIONES

Nacido hace más de setenta años, el concepto de desarrollo no ha parado de ampliar su importancia. Su agenda, tal como expresan los Objetivos de Desarrollo Sostenible deja en la actualidad poco espacio para la emergencia de otros conceptos cuando se piensa en el terreno de la cooperación internacional. Así como la seguridad es el eje de las acciones conflictivas, el desarrollo es el amo y señor de la agenda positiva global.

Todo se vincula al desarrollo. Y sino, posiblemente prontamente lo haga. Porque su valor se funda en su pretensión de universalidad. Nos muestra la posibilidad de una vida digna para todos y todas. Justamen-

---

[28] Asamblea General de las Naciones Unidas, *Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, A/CONF.232/2023/4, Nueva York, 19 de junio de 2023.

te, cuando esta idea más sufrió fue cuando esta premisa fue puesta en duda.

La primera impugnación llegó de la mano de los intelectuales del estructuralismo latinoamericano, quienes englobados en la CEPAL pusieron el foco en la imagen de una moneda de dos caras: el desarrollo solo era posible en un mar de subdesarrollo.

La segunda impugnación apareció tiempo después con la idea de la sostenibilidad ambiental como condición de existencia del desarrollo. Y lo hizo al mostrar las debilidades del proceso. Al contrario del caso anterior, aquí no se establecía la idea de la doble cara. Sino que se observaba como la acción de los Estados antes que favorecer la universalización del proceso pugnaban, quizás en un reflejo del momento anterior, por obtener ganancias relativas.

Sin embargo, por definición, el desarrollo sostenible no admite salidas individuales. Evidentemente ya el desarrollo definido en términos económicos e incluso sociales encontraba problemas con la existencia de las asimetrías globales. Por ello desde su propia constitución como idea, fue asociada a la lógica de la cooperación, aunque la construcción de índices y rankings de desarrollo hablan a las claras de la importancia de la diferenciación y la utilidad de la existencia de escalas.

Pero todo esto se vuelve inútil para pensar el desarrollo sostenible. El planeta es una unidad y la destrucción del ambiente en un país afectará indefectiblemente al conjunto. Por ello, la única salida es la cooperación global, la cual, no puede obviar la discusión en torno a la igualdad principalmente en términos económicos. Resolver dichas inequidades es la mejor forma de superar los problemas asociados al ambiente tanto en la periferia como en los países centrales.

Y es a la vez la mejor forma de encarar la problemática del mar, donde la ausencia de acuerdo sobre quien es la agencia legitimada para establecer acciones sobre el mismo ha generado que sea sin dudas el espacio más afectado por el deterioro ambiental, y aquel donde menos se avanzó.

En definitiva, el concepto de desarrollo ha persistido en el tiempo y ganado preeminencia por su capacidad de ser pensado como una hoja de ruta universal. La sostenibilidad no hace más que reforzar ese criterio poniéndola en el centro del debate. Es una tarea de toda la humanidad mantenerla en ese lugar.

RESUMEN: El mundo actual vive una situación paradojal. Mientras el desarrollo sostenible se erige como uno de los ejes centrales del debate actual, la situación ambiental se degrada cada día más. En este marco, el presente trabajo busca encontrar algunas claves para la interpretación de este fenómeno repasando, por un lado, la historia de la idea del desarrollo sostenible y, por el otro, sus límites con relación a su pretensión de universalidad en un mundo sumamente desigual.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo Sostenible; medioambiente; desigualdad; política internacional.

ABSTRACT: The world today is experiencing a paradoxical situation. While sustainable development stands as one of the central axes of the current debate, the environmental situation is deteriorating more every day. In this framework, the present work seeks to find some keys for the interpretation of this phenomenon by reviewing, on the one hand, the history of the idea of sustainable development and, on the other, its limits in relation to its claim of universality in an unequal world.

KEYWORDS: Sustainable Development; environment; inequality; international politics.