



El Desarrollo Sostenible: De una Noción Vaga a los ODM y los ODS

Es difícil hablar del desarrollo sostenible sin referirse al carácter ambiguo de su definición y al hecho de que esa vaguedad sería en parte la causa de la amplia difusión de la que ha sido objeto; propagación que la convertiría en víctima de su propio éxito pues su actual omnipresencia no se habría dado sin el efecto colateral de una nociva banalización. Esta banalización no ha impedido la puesta en marcha de algunos esfuerzos encaminados a traducir el desarrollo sostenible en metas y más aun, en acciones y en indicadores susceptibles de valorar el resultado de una gran movilización de voluntades durante casi un cuarto de siglo, desde que en 1992 diera inicio la adopción multilateral de la vedete del informe Nuestro Futuro Común (2).

1. De la indefinición del desarrollo sostenible

Desde su irrupción en 1987, el desarrollo sostenible no ha dejado expandir su presencia, no solo en espacios de reflexión sobre la incorporación de la preocupación ambiental al imperativo económico del desarrollo, sino en numerosas expresiones de éste. Nos referimos no solo a su incorporación en 1996 en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y posteriormente en el artículo 25 de la Constitución, en 1999, sino también al hecho de que a partir de ese momento las expresiones “desarrollo sustentable”, “sostenible” o “sustentabilidad” han sido plasmadas en el título y articulado de las



Por **Vicente Ugalde**

Profesor e Investigador de El Colegio de México.



leyes que regulan importantes actividades económicas en materia de desarrollo rural, de desarrollo forestal, y entre otras, de pesca (Ugalde, 2012), sin mencionar los numerosos reglamentos de leyes federales y los ordenamientos estatales o los instrumentos de planeación o los programas federales, las estructuras administrativas de todo nivel, en fin, las entidades públicas, pero también las comisiones y comités públicos o mixtos que en los últimos años han proliferado en las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno.

En todos esos espacios, los participantes y los públicos se han apropiado del desarrollo sostenible aunque el significado y las traducciones de esa noción en acciones concretas siga siendo en muchos casos algo enigmático pues difícilmente hay acuerdo sobre la forma correcta de aplicar las diferentes definiciones que coexisten en documentos oficiales y académicos.

Desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, pasando por la decepcionante conferencia de Nairobi en 1982 pero que motivó la creación, un año después, de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo para preparar el camino hacia la conferencia de Río, la preocupación por conciliar desarrollo y medio ambiente ha estado en el centro de la agenda internacional. Fue justamente en miras a la convención de 1992 que esta Comisión publicó, en 1986, el documento “Nuestro Futuro Común” (o Informe Brundtlan), en cuyas páginas se consignó la idea de desarrollo sostenible como aquel que “responda equitativamente a las necesidades de

desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. Esta idea sería, más tarde, difundida al mundo a través de la Convención de Río de Janeiro de 1992 y sus documentos (Declaración de Río, la Convención sobre el Cambio Climático, la Convención sobre la Biodiversidad, los Principios de Río sobre los Bosques) especialmente el denominado Agenda 21. Fue a partir de este último que se puso en marcha una suerte de traducción de la vaga noción de desarrollo sostenible en acciones concretas. El propósito fue definir 21 acciones para el siglo XXI en cuanto al cuidado al medio ambiente y la promoción del desarrollo, para traducir los principios de la Declaración de Río.

Esa tentativa no permitió, sin embargo, esclarecer para todos los interesados, ni para todos los casos, si estábamos ante la solución a la contradicción que lleva implícita la noción de desarrollo sostenible, respecto al imperativo de desarrollo económico y la protección del medio ambiente. En México tomó casi una década inscribir esta idea en la ley y esta demora no fue suficiente para decantar el concepto de las ambigüedades que le acompañaron desde su origen.

Desde 1996, el desarrollo sustentable está definido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (DOF 13/12/1996) como:

El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda

*en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;*¹

Esta definición, como lo hemos señalado antes (Ugalde, 2012), no está exenta de vaguedad. No proporciona elementos para saber cómo se definen las generaciones futuras o por lo menos a quién refiere esta expresión: ¿A nuestros hijos y nietos? ¿A los nietos de nuestros nietos? ¿A la población mundial en el año 2216? Y sobre todo, como ha sido ampliamente señalado desde la aparición de esta noción, no aclara cómo se definen las necesidades de esas generaciones, ni sobre a quién corresponde definir las.

Estas indefiniciones devienen especialmente perturbadoras si pensamos que es en nombre de esas generaciones indeterminadas que se nos imponen restricciones que limitan, incluso acciones a través de las cuales se podrían estar proveyendo las necesidades básicas nuestros contemporáneos. Ello no ha impedido, como hemos señalado, que la idea de desarrollo sostenible siga multiplicando su presencia en leyes, programas, instituciones públicas, en ramas de la actividad empresarial y sobre todo, en los discursos por los que en todos estos sectores se busca hacer pasar la idea, por cierto, emblemática de lo políticamente correcto, de que se adhiere al desarrollo sostenible y se le convierte en principio fundamental que orienta actividades económicas y tomas de decisiones colectivas.

Los primeros efectos de la adopción del concepto no se tradujeron inmediatamente en una paso hacia su aplicación concreta. Así por ejemplo, el artículo 23 de esta ley (LGEEPA) prevé, desde 1996, una serie de criterios que, junto con lo que establece el artículo 27 de la Constitución en materia de desarrollo urbano, debe observar la planeación del desarrollo urbano y la vivienda. Entre estos criterios, algunos de los cuales son precisos, otros, como el expresado en el inciso VI) contiene la prescripción destinada a los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno para que, en la esfera de su competencia, promueven “la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable”. El ejemplo de la norma que se convierte en letra muerta no puede ser más elocuente que este artículo. No solo porque los gobiernos rara vez promueven este tipo de instrumentos sino porque la idea de “desarrollo urbano sustentable” a la que hace alusión este mandato replica

la vaguedad a la que nos hemos referido.

La expansión de la noción de desarrollo sostenible no se ha limitado al campo de las administraciones públicas sino que también ha permeado en el sector privado. La creciente aparición de la expresión “sustentable” o “sostenible” en el mundo empresarial es explicada justamente por la elasticidad de la noción, por su carácter de “concepto camaleón” y por la tentativa de enfrentar con su utilización una crisis de legitimidad de las industrias provocada entre otras cosas por la sucesión de accidentes industriales de graves consecuencias como el de Bhopal (India) en 1984 o el derrame petrolero conocido del buque Exxon Valdez en Alaska en 1989 (Boiral y Croteau, 2004).²

El reto de traducir en algo concreto el desarrollo sostenible ha sido asumido de muchas formas, en diferentes países, con mayor o menor éxito. En el caso de México, junto a la proliferación del concepto en textos normativos, como el mencionado artículo 23 de la LGEEPA, y documentos administrativos, y frente a su traducción en las diferentes modalidades de la evaluación de impacto ambiental (Ugalde, 2005), el gobierno ha participado en los esfuerzos internacionales por darle una viabilidad al desarrollo sostenible.

2. Instrumentos internacionales para armonizar la traducción del desarrollo sostenible

Uno de esos esfuerzos en los que México ha participado está dado por los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), iniciativa que constituye uno de los esfuerzos globales por traducir en algo concreto y medible el desarrollo sostenible. Derivados de la Declaración del Milenio, suscrita por 189 países en el año 2000, se trata de la definición de ocho objetivos fijados y definidos en términos de metas. Así, el Objetivo Siete relativo a “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” fue traducido en cuatro metas: i) incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir en la pérdida de recursos del medio ambiente; ii) reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida; iii) reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento; y iv) haber mejorado considerablemente para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios. Estas metas a su vez fueron desagregadas en diez indicadores que han sido objeto de seguimiento a lo largo de ese tiempo. Así, la primera meta, se despliega en cinco indicadores: uno relativo a la proporción de la superficie

cubierta por bosques y selvas; o bien, a las emisiones de dióxido de carbono per cápita (medida en toneladas por persona); a las emisiones de dióxido de carbono total por PIB por paridad de poder de compra (medida en kilogramos por dólar); al consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (en kilogramos ponderados por habitante); y a la proporción del total de recursos hídricos utilizada. Esta traducción concreta de la idea ambigua del desarrollo sostenible ha sido, de esta manera, objeto de un trabajo colectivo (entre expertos de numerosos países) de definición y luego, en el caso de cada país, de un esfuerzo de medición.

Sin entrar en detalles, en México observamos que se han cumplido algunas de las metas relativas al objetivo siete, como es el caso de las reducciones de CO2 por PIB; así como en el caso del indicador relativo al consumo de sustancias que afectan la capa de ozono; pero en otros indicadores, el avance ha sido, por decir lo menos, desalentador. Y no es solamente que las cifras que arrojan los indicadores sean negativas, como es el caso de la pérdida de superficie forestal, o la presión sobre los recursos hídricos, sino que en algunos rubros, como es el caso de las áreas protegidas, que pasaron del 7.1% de la superficie terrestre nacional en 1990 al 13% en 2014 (Presidencia de la República, 2015), tras lo favorable que puede parecer el comportamiento de este indicador, sabemos que el efecto de esta clase de calificaciones jurídicas sobre territorios de valor ambiental puede ser poco significativo o nulo, especialmente cuando a las declaratorias no se les acompaña de la elaboración de un plan de manejo o de la asignación de un director, una estructura administrativa y el recurso necesario para operar.

En 2015, habiéndose llegado al plazo para alcanzar los ODM, la Conferencia de las Partes del Programa de Nacionales Unidas para el Desarrollo acordó, en la denominada Cumbre para el Desarrollo Sostenible, establecer los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Estos 17 objetivos, a los que se suman 169 metas, se proponen continuar los esfuerzos planetarios por abatir el hambre, por hacer realidad la igualdad de género, por continuar mejorando el acceso a los servicios de salud y por hacer posible que los niños concluyan el ciclo de la enseñanza primaria. En este caso, el término en el que está planteado alcanzar las metas es el año 2030.

Aunque no solo se trata de propósitos ambientales, sino también económicos y sociales, de los 17 objetivos, varios refieren directamente a la protección ambiental: así, el objetivo 2 se propone “poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible”. El objetivo 6 busca “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del

agua y el saneamiento para todos”, mientras que el 7 se propone “asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos”. El objetivo 8 busca “fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos”; el 9 propone “desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación”, mientras que el 11 busca “conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Cinco de los objetivos restantes se refieren igualmente a lo que en cierta forma puede leerse como traducciones del desarrollo sostenible; así, el 12 habla de “garantizar las



pautas de consumo y de producción sostenibles”, el 13 de “tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”; el 14 de “conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible”; el 15 “proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica”; y el 17 “fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”.

Las vías para llevar esas metas a escalas locales, para traducirlas en acciones susceptibles de ser realizadas por entidades concretas de las administraciones

públicas, son variadas y de diferente grado de dificultad en cuanto a su implementación. El derecho ambiental, el derecho urbano, el de la actividad pesquera, la forestal, la industrial, y en fin, el derecho que regula las actividades económicas, pueden fungir no solo como vehículo enunciativo de los buenos propósitos del desarrollo sostenible sino como instrumento de su traducción de esa idea en prescripciones concretas.



Para ir más allá de una utilización inmoderada del concepto conviene entonces pensarlo cada vez más como una norma de normas o como un principio que orienta y



articula reglas de conducta para que en nombre de “lo sostenible” se impongan límites al desarrollo económico. En este propósito es un claro lo señalado por el sociólogo del derecho P. Lascoumes (2002) quien observa respecto a la noción de “desarrollo sostenible”, que puesto que no hay una definición definitiva, la manera de volverla funcional es erigiéndola como criterio de valoración o estándar sin un contenido fijo y aceptando que su sentido sea definido cada vez que es la noción “desarrollo sostenible” sea evocada. Por lo que pugna este autor es por que se acepte que la noción comprende tres aspectos: 1) una limitación de fenómenos de irreversibilidad por el agotamiento de recursos no renovables o por la destrucción irremediable de espacios o de ambientes (desaparición de especies por la pesca o la caza, la esterilización de suelos por su contaminación); 2) la

incitación a conductas de prudencia tanto en lo que respecta a la utilización de recursos ecológicos como en la innovación científica y técnica (como el uso de químicos, de organismos genéticamente modificados o de la energía nuclear); y 3) a nivel internacional, el combate contra la pobreza y el subdesarrollo.

Los esfuerzos transnacionales cristalizados en los objetivos del desarrollo del milenio y los objetivos de desarrollo sostenible dan muestra de que algo se avanza en el tercero de estos aspectos; la introducción del principio precautorio y la promulgación de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (DOF 18/03/2005), dan igualmente cuenta de que el segundo elemento empieza a tener manifestaciones concretas en México. En cuanto al primer elemento, el relativo a la explotación ambientalmente razonable de los recursos naturales, a pesar de más de dos décadas de actos legislativos y reglamentarios no parece haber motivos para estar tranquilos. El desarrollo sostenible sigue en espera de que las normas por las que se le ha dado una traducción concreta sean observadas. 🌱

Bibliografía

Boiral, Olivier y Croteau, Gérard (2004), *Du développement durable à l'entreprise durable, ou l'effet 'tour de Babel', en Guay, Louis et al., Les enjeux et les défis du développement durable, Les Presses de l'Université de Laval, Québec, pp. 259-281.*

Guay, Louis (2004), “Le développement durable en contexte historique et cognitif. Introduction” en Guay, Louis et al., *Les enjeux et les défis du développement durable, Les Presses de l'Université de Laval, Québec, pp. 1-36.*

Presidencia de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances, México, Presidencia de la República, 2015.*

Lascoumes, Pierre (2002), “Les ambiguïtés des politiques de développement durable” en Michaud, Yves, *La nature et les risques. Université de tous les savoirs, vol. 6, Odile Jacob, Paris, pp. 250-263.*

Ugalde, V. (2012) “La Convención de Río y el Desarrollo Sustentable en el derecho mexicano”, *Derecho Ambiental y Ecología, núm. 49. México, 2012. pp. 39-42.*

Ugalde, V. (2005), “La evaluación de impacto ambiental en la gestión del suelo: un dispositivo que concretiza la transversalidad y la intergubernamentalidad de un objeto”, en PUEC-UNAM, *Memoria del 1° CNSU, México, UNAM.*

¹ La definición que se adicionó con la reforma a la LGEEPA publicada en el DOF del 13 de diciembre de 1996.

² En efecto, la expresión ha sido adoptada y adaptada por el medio empresarial como lo sugieren nociones recientemente popularizadas como la de eco-diseño, eco-eficacia, ecolabelling o eco-etiquetaje, ecología industrial (Guay, 2004:14).