

Capítulo 2

EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA NECESIDAD DE RESPUESTAS ESTRATÉGICAS¹

2.1 La oportunidad de un enfoque estratégico al desarrollo nacional

El desarrollo ha experimentado un progreso sin precedente en los pasados 30 años. En los países en vías de desarrollo, la esperanza de vida ha aumentado en más de 20 años; la tasa de mortalidad infantil ha bajado a la mitad, en tanto que la matrícula en la educación primaria ha subido en el doble. La producción y el consumo alimentario han subido cerca de un 20 por ciento más rápidamente que el aumento demográfico. El mejoramiento de los niveles de ingreso, y los logros en la sanidad y la educación han cerrado a veces la brecha que los separa de los países industrializados. Se han hecho avances en la generalización de la gobernanza democrática y participativa, y se han dado saltos en la tecnología y las comunicaciones. Los nuevos medios de comunicación apoyan las posibilidades en favor de un aprendizaje mutuo acerca de procesos nacionales de desarrollo y de acción conjunta sobre retos mundiales.

Gran parte del progreso hecho en muchos frentes del desarrollo....

A pesar de este notable progreso, hay también acuciantes restricciones al desarrollo y arraigadas tendencias negativas. Se cuentan entre éstas: la disparidad y la pobreza económicas; el impacto de enfermedades como el SIDA-VIH y la malaria; el consumo excesivo de recursos por parte de los países industrializados, lo que contribuye a las alteraciones climáticas; y el deterioro y contaminación ambiental de diverso tipo, entre ellos, las repercusiones de la agricultura intensiva; el agotamiento de los recursos naturales y la pérdida de bosques; la de otros hábitat y la biodiversidad. Más adelante, en este capítulo, se analizan en mayor detalle las tendencias y las importantes respuestas internacionales a ellas.

....se ve embrollado por una pobreza arraigada, una degradación ambiental y otros desafíos.

Las tendencias negativas –y sus complejas y dinámicas interacciones, tan difíciles de comprender- representan una vasta gama de retos a los esfuerzos por el desarrollo nacional en cada país, cualquiera que sea el nivel de desarrollo económico en que se encuentre. A través de procesos como la Cumbre de la Tierra 1992, las naciones han acordado que el desarrollo ha de ser *sostenible*. Definido de manera franca, esto significa que las naciones pueden alcanzar positivo desarrollo económico y social, sin degradar demasiado el entorno, de manera que proteja los derechos y oportunidades de las generaciones venideras y a la vez contribuya a que en otras partes se adopten métodos compatibles.

El logro de la sostenibilidad en el desarrollo nacional requiere de un planteamiento estratégico, que por una parte tenga una perspectiva de *largo plazo* y que, por otra, sea *integrado* o ‘acoplado’, al enlazarse con varios procesos de desarrollo, de modo que sean tan sofisticados éstos como complejos sean los retos. Un planteamiento estratégico de ámbito nacional presupone:

El progreso sostenido y la resolución de problemas exigen un método estratégico

- Enlazar la visión de largo plazo con objetivos de mediano plazo y acciones de corto plazo;
- Enlaces ‘horizontales a través de sectores, de manera que haya un método de abordar el desarrollo que sea coordinado;

¹ Este capítulo se ha visto enriquecido por los comentarios analíticos y el material adicional proporcionado por el Catedrático Michael Carley, de la Universidad Herriot Watt, de Edimburgo.

- Enlaces espaciales ‘verticales’, de suerte que se apoyen mutuamente la política local, la nacional y la mundial, y los esfuerzos y la gobernanza del desarrollo; y
- Genuina asociación entre gobiernos, empresas, la comunidad y las organizaciones voluntarias; ya que los problemas son demasiado complejos como para ser resueltos por algún grupo que actúe solo.

Durante la década recién pasada, los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil de todos los países del mundo se han esforzado por hacer frente a los retos del desarrollo sostenido, a través de un amplio abanico de planteamientos para desarrollar tales visiones, enlaces y asociaciones en el ámbito de lo local y lo nacional.

Este libro de consulta se sirve de esta amplia experiencia y lo hace evaluando lo que ha funcionado bien y lo que no ha funcionado tan bien; y exponiendo principios y características para un planteamiento más permanente y coordinado para el desarrollo sostenible, sobre los cuales hay un creciente consenso internacional entre profesionales. Presenta, por primera vez de manera consolidada dentro de un volumen general, los mecanismos, procesos y herramientas que se pueden usar para apoyar la creación e implementación de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS). Enfatiza que los enfoques coordinados de interesados múltiples facilitan el aprendizaje continuo y el perfeccionamiento. Resulta cada vez más claro que las ENDS pueden facilitar la creación de situaciones ‘en que todos ganan’ en el desarrollo económico y social nacional, y ayudar también a los esfuerzos por preservar la enorme diversidad de ecosistemas de los que dependen las economías y los sistemas sociales. Se ofrecen ejemplos de buenas normas para varias tareas que se requieren para lograr desarrollo sostenible. Sin embargo, como hasta aquí los esfuerzos han sido en su mayor parte *ad hoc*, sin continuidad ni coordinación, no hay todavía ejemplos de estrategias que combinen las buenas normas en *todos* los frentes.

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (CMDS), a ser realizada en Johannesburgo entre agosto y septiembre de 2002, es causa de que las mentes centren una vez más su atención en los retos del desarrollo sostenible. Hará un balance del progreso hecho desde 1992 y buscará vías en las cuales hacer progresos a través de un cambio de conducta real y no sólo a través de aspiraciones y exhortaciones. Las ENDS ofrecen un conjunto de procesos y mecanismos clave para coadyuvar en el logro de este objetivo.

Conocemos la manera de lograr que los enfoques estratégicos sean eficaces

La CMDS constituye un proceso preparatorio y los eventos y actividades conexos proporcionan una oportunidad sin precedente para reconocer las dificultades y tratar de asir la oportunidad de contraer un serio compromiso con el desarrollo sostenible por medio de las ENDS. Pero limitarse a convenios y acuerdos negociados -como en el pasado- será insuficiente. Dadas las tendencias ambientales y sociales de deterioro progresivo, que se analizan en la sección siguiente, existe la necesidad urgente de un compromiso político real de tomar providencias: establecer en cada país el ambiente en el cual los interesados puedan comprometerse efectivamente en el debate y la acción; formar una real asociación entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil; acordar funciones y responsabilidades por el desarrollo sostenible; establecer mecanismos de coordinación eficaces; y trabajar aunados en pro de prioridades acordadas. Este es el momento de entregarse a un nuevo planteamiento sistemático y estratégico del desarrollo sostenible.

2.1.1 Organización de este capítulo

La siguiente sección (2.2) estudia en mayor detalle las tendencias y retos principales que se interponen en la consecución del desarrollo sostenible. Se examinan las recientes tentativas para lograr desarrollo sostenible, las que van desde iniciativas mundiales a avances tecnológicos e instrumental económico (sección 2.2.2). Las secciones subsiguientes examinan los diferentes contextos de gobernanza y el proceso gemelo de descentralización -que puede apoderar a grupos locales para el desarrollo sostenible- y la globalización, que presenta posibilidades en potencia para la participación del sector privado en el desarrollo sostenible (sección 2.2.3). A continuación, se exploran recientes orientaciones aprovechables sobre estrategias nacionales integradas (secciones 2.3 y 2.4). La sección final (2.5) proporciona una explicación más completa de enfoques estratégicos del desarrollo sostenible, que ahora sabemos que son eficaces.

2.2 Los retos del Medioambiente y el Desarrollo

2.2.1 Tendencias y retos principales

Los muchos retos perentorios y otras tantas tendencias negativas que todavía quedan por ser superados están bien analizados por iniciativas regulares de evaluación mundial. Aun cuando éstas tienden a centrarse en asuntos ya sea ambientales, sociales o económicos, van adoptando un enfoque cada vez más holístico. Entre los recursos útiles se cuentan:

- Panorama del Medio Ambiente Global (PANU 1999) (Recuadro 2.1);
- Informe de los Recursos Mundiales (IRM/ PNUD/ PANU/ Banco Mundial 2000);
- Informe del Desarrollo 2000, del CAD (OCDE CAD 2001 b);
- Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1999, 2001 a)

Recuadro 2.1 Proyecto de Panorama Ambiental Mundial

El proyecto de Panorama Ambiental Mundial (PAM) fue lanzado en 1995 por PANU conteniendo dos componentes principales:

- (a) Un proceso de evaluación participativo y multisectorial del ambiente mundial, incluyendo puntos de vista y percepciones regionales, y estudios hechos por una red coordinada de centros auxiliares (institutos multidisciplinarios con perspectiva regional que trabajan en el punto de enlace entre ciencia y normas generales) de todo el mundo, y por centros afines. Grupos de trabajo pericial sobre modelación, marcos hipotéticos, políticas y datos proporcionan asesoría y apoyo.
- (b) PAM edita en formatos impresos y electrónicos

Informes del *Panorama Ambiental Mundial 2000* en una evaluación integrada del entorno global al comienzo del milenio (PANU 1999). El informe se basa en un proceso participativo que incluye el trabajo de expertos de más de 100 países. Proporciona también una visión para el siglo 21 y documenta muchos éxitos recientes de política, y recalca la necesidad de un diseño de política más integral y más integrada, especialmente, dada la naturaleza extensiva en sentido transversal de los problemas ambientales. El informe venidero (2002) ofrece una perspectiva más futurista, exponiendo un abanico de marcos hipotéticos ambientales y sus posibles consecuencias.

Estos informes, y muchos otros, revelan una variedad de retos apremiantes e interrelacionados para el logro del desarrollo sostenible.:

(a) *Disparidad económica e inestabilidad política*

En los pasados 20 años, el caudal económico de la mayoría de las naciones ha aumentado continuamente, pero son todavía demasiadas las naciones que han experimentado descenso económico y la caída del ingreso *per cápita*. La reciente contracción de la actividad económica en Asia demuestra cuán frágil puede ser el crecimiento. La disparidad de ingresos entre ricos y pobres, dentro de una nación; entre naciones ricas y pobres; y entre muchas compañías multinacionales y los países en los cuales operan (o los que evitan), continúa ensanchándose. Esto significa que es un porcentaje relativamente pequeño de la población del mundo, las naciones y las corporaciones el que controla la mayor parte de la economía y los recursos naturales del mundo. Esto, como asimismo la marginalización de minorías étnicas y de otro tipo de los procesos gubernativos y de las posibilidades económicas, contribuyen a la inestabilidad. La inestabilidad política, que a veces lleva a conflictos violentos, entraba aún más el progreso económico en muchos países y regiones.

(b) *La pobreza extrema*

Aun en estos tiempos de prosperidad, en el mundo subdesarrollado la extrema pobreza todavía causa estragos en las vidas de uno de cada cinco personas. En 1993, más de 1300 millones de personas vivían con menos de 1 dólar estadounidense diario (PANU 1999) y de éstos, cerca de mil millones en la región del Asia y el Pacífico. La más alta proporción de pobres y el crecimiento más veloz de la pobreza se encuentran al sur del Sahara, en África, en donde en el año 2000, la mitad de la población era pobre. Los males sociales conexos con la pobreza van en aumento en muchos países con alto índice de pobreza. Entre éstos se cuentan las enfermedades, la destrucción de las familias, la delincuencia endémica y el uso de los narcóticos.

(c) *La desnutrición*

Actualmente, la producción mundial de alimentos es adecuada para satisfacer las necesidades nutricionales humanas de conjunto, pero el problema de la distribución de recursos económicos y de productos alimenticios hace que unos 800 millones de gente se quedan subalimentados. Aunque la producción mundial de alimentos todavía va en alza, hay varias tendencias que tornarán más difícil el problema de alimentar a una población mundial que va en aumento. La tasa de aumento en el rendimiento de cosechas de los cereales de mayor importancia va disminuyendo, en tanto que las pérdidas poscosecha permanecen altas. El empobrecimiento de los suelos a causa de la erosión y las malas prácticas de regadío siguen dañando las tierras agrícolas, y en algunas regiones, poniendo en peligro la producción. En general, sin una transición a métodos de labranza menos contaminantes y más eficientes en cuanto a recursos, en el futuro será difícil satisfacer las necesidades mundiales de alimentos sin aumentar la carga medioambiental que se desprende de la agricultura intensiva.

(d) *Las enfermedades*

El SIDA-VIH y la malaria son enfermedades graves que erosionan la capacidad productiva y la estructura social de las naciones muy afectadas. En los países más dañados, el VIH ya ha tenido profunda incidencia en la mortalidad infantil, de la niñez y la matenal. Además, anualmente, casi 500 millones de gente padecen de malaria aguda, de los cuales 1 millón mueren.

(e) La marginalización

Son muchos los países que se debaten bajo la presión combinada de un crecimiento económico lento, una pesada carga de deuda externa, la corrupción, los conflictos violentos y la inseguridad en cuanto a comida. Estos problemas pueden ser exacerbados por acciones procedentes del Norte, tales como el proteccionismo en el intercambio comercial. Muchos de los residentes en estos países padecen por la falta de acceso a servicios sociales, al suministro de energía y a infraestructura. Su capacidad de desarrollar su activo económico en potencia se ve también impedida por la falta de acceso a los recursos, al crédito o a los medios de influir en la política nacional. En el mejor de los casos, algunos devienen en refugiados o emigrantes por razones económicas. Como resultado de estos procesos, tanto los pobres como los países pobres son marginados de las posibilidades que presenta la economía mundial.

(f) El crecimiento demográfico

Se prevé que el crecimiento demográfico habrá de exacerbar estas tensiones, aunque lo que importa más que su mera cantidad es generalmente la concentración localizada de gente o sus niveles de consumo de recursos. La población mundial alcanza actualmente a los 6 mil millones y, aunque va creciendo más lentamente de lo que se preveía hace unos pocos años, se espera que todavía crezca de manera considerable antes de estabilizarse. El noventa y siete por ciento de los dos mil millones de aumento que se calcula, vivirán en el mundo del subdesarrollo.

(g) El consumo

Es probable que la demanda de la gente de alto consumo en economías desarrolladas tengan un efecto medioambiental más dramático que las de la gente con bajos niveles de consumo de recursos *per cápita*.

El consumo de recursos naturales por parte de las industrias modernas sigue siendo elevado: en la escala de 45 a 85 toneladas métricas anuales por persona, contando todos los materiales (lo que incluye la erosión del suelo, los desechos de la minería, y otros materiales secundarios). En las economías más avanzadas, se requieren actualmente alrededor de 300 kilogramos de riquezas naturales para generar un ingreso de \$100 dólares estadounidenses. Dado el tamaño de estas economías, este volumen de materiales representa una alteración medioambiental en gran escala. Por consiguiente, si las economías emergentes de los países en vías de desarrollo fuesen a basarse en una utilización de recursos tan intensiva como ésta, esto impondría demandas extremas a la dotación mundial de recursos.

(h) Utilización de la energía mundial

A pesar de que hay 2 mil millones de personas que en general están todavía desconectados de la economía que tiene por base los combustibles fósiles, desde 1971 la utilización mundial de energía ha aumentado en cerca del 70 por ciento y se proyecta que en los próximos 15 años ella siga aumentando a razón de más de un 2 por ciento anual. Si bien este aumento redundará en que más gente tenga acceso a servicios de energía, las emisiones de gas de invernadero se verán aumentadas en un 50 por ciento sobre los niveles actuales, a menos que se hagan serios esfuerzos por incrementar la eficiencia de energía reduciendo la dependencia en los combustibles fósiles. Aunque ha habido considerable aumento y avance técnico en el uso de fuentes renovables de energía tales como: eólica, solar, geotérmica, hidroeléctrica y otras, la infraestructura pública y la conveniencia de los combustibles fósiles –junto

con sus bajos precios- inhiben seriamente en un futuro previsible cualquier cambio en gran escala, hacia el uso de tales fuentes de energía limpia.

(i) Cambios climáticos

Al término de la década de 1990, las concentraciones atmosféricas de CO² alcanzaron su más alto nivel en 160 000 años (PUNA, 1999), pues las emisiones anuales de CO² superaban en casi cuatro veces el nivel que tenían en 1950. Según el Foro Intergubernamental sobre Cambio Climático, “el cotejo de datos indica que existe una clara influencia humana en el cambio climático mundial” (FICC, 2001). Se prevé que esto se traduzca en cambios de zonas climáticas, cambios en la productividad de ecosistemas y en la composición de especies, y en un aumento de consecuencias meteorológicas de grado extremo. Esto traerá considerables efectos a la salud humana y a la viabilidad del manejo de los recursos naturales en la agricultura, la silvicultura y la pesquería, con serias consecuencias para todos los países. Se prevé para que los países en vías de desarrollo, y en particular los menos desarrollados, sean los más vulnerables a los efectos del cambio climático mundial, aunque actualmente sea mínimo su aporte a la creación del problema.

(j) Sobrecarga de nitrógeno

La agricultura intensiva, que depende de altos niveles de combustión de carburantes fósiles y el amplio cultivo de leguminosas, libera grandes cantidades de nitrógeno en el entorno, exacerbando la acidificación, causando cambios en la composición de especies de los ecosistemas, elevando los niveles de nitratos en el suministro de agua dulce por sobre los niveles aceptables para el consumo humano, y causando eutrofización en los hábitat de agua dulce y de aguas marinas. Las emisiones de óxido de nitrógeno a la atmósfera también contribuyen al calentamiento mundial. Entre los científicos hay cada vez más preocupación por que la escala de la ruptura del ciclo nitrogenado pueda tener efectos mundiales comparables a aquellos que causa la ruptura del ciclo carbónico.

(k) Deterioro de los recursos naturales

El deterioro medioambiental continúa aumentando con el grave agotamiento de recursos naturales, además de la erosión del suelo y la pérdida de bosques y de poblaciones ícticas. La deforestación (debida más que todo a su conversión en granjas, dehesas, asentamientos humanos, o para explotación forestal) continúa reduciendo la extensión y condición de los bosques del mundo. Entre 1990 y 1995 se perdieron alrededor de 65 millones de hectáreas de bosques (PANU, 1999). En Indonesia y el Amazonas, recientes incendios forestales han causado pérdidas de bosques y extensos daños. Los ambientes acuáticos frágiles tales como los arrecifes de coral y las marismas de agua dulce se ven muy seriamente amenazados por la contaminación procedente de tierra firme, las técnicas pesqueras y la construcción de represas, como asimismo por el cambio climático. Se estima que casi el 60 por ciento de los arrecifes del mundo y el 34 por ciento de las especies ícticas pueden estar en peligro por la actividad humana.

Los actuales patrones de producción y consumo, y del cambio climático mundial, plantean dudas acerca de la capacidad continua de la dotación de recursos de la Tierra para alimentar y sostener a una población que paulatinamente se va transformando en población urbana, y de proporcionarle sumideros para los desechos. En los últimos 30 años, la biodiversidad de los ecosistemas de la Tierra y la disponibilidad de recursos naturales renovables han declinado en un 33 por ciento

como resultado de la degradación medioambiental, en tanto que se ha duplicado la demanda de estos recursos.

(l) *La pérdida de la diversidad*

Se estima que los productos y procesos de derivación biológica representan el 40 por ciento de la economía mundial. El grueso de esta producción se basa en el cultivo de una cada vez más estrecha gama de especies y genes, en la que muchos de los procesos de producción de la agricultura y la silvicultura dependen de la erradicación local de la biodiversidad para ser reemplazada por una producción de monocultivos. Sin embargo, hay también una creciente comprensión del valor de la biodiversidad, tanto porque es un seguro en caso de pérdida de una especie dada (debido a enfermedad, cambio climático o económico), como porque proporciona 'propiedad intelectual' para desarrollar nuevas maneras de empleo. No obstante, ese mismo fondo de diversidad viene quedando cada vez más bajo el control de las poderosas compañías que han venido reduciendo su extensión. En cuanto al sustento, son muchos los grupos pobres susceptibles de ser muy dependientes de una diversidad de habitat, especies y genes, especialmente por tener que enfrentar circunstancias alteradas, siendo que ellos pueden ser buenos administradores de la biodiversidad. Sin embargo, hay a menudo pocas instituciones para integrar las necesidades del trabajo y la biodiversidad, y para cuidar de los derechos locales.

Al mismo tiempo, se viene reduciendo la diversidad cultural (que ha evolucionado junto con la biodiversidad). La globalización de la producción, la comunicación, la generación del conocimiento, los patrones de trabajo y el descanso traen aparejados una pérdida de tradición que podría haber sido un valioso recurso para el poder de recuperación.

(m) *La contaminación*

La mayor parte de los países experimentan actualmente niveles de contaminación que van de los moderado a lo grave, lo que pone una creciente tensión en la calidad del agua, el suelo y el aire. A pesar de las limpiezas efectuadas en algunos países y sectores, una masiva expansión en la disponibilidad y uso de sustancias químicas en todo el mundo; la exposición a los pesticidas, los metales pesados, a partículas pequeñas y otras sustancias: todos plantean una amenaza cada vez más seria a la salud humana y el entorno.

(n) *Creciente escasez hídrica*

El consumo mundial de agua va aumentando rápidamente, y se pronostica que la disponibilidad de agua devendrá en una de las cuestiones más urgentes y contenciosas del siglo 21. Un tercio de la población mundial viven en países que ya experimentan escasez de agua en niveles que van de moderado a altos. Esa cantidad podría llegar a los dos tercios en los próximos 30 años, a menos que se hagan serios esfuerzos por conservar el agua y por coordinar la planificación de las cuencas hidrográficas con la utilización del agua. Fluctúa entre un 30 y un 60 por ciento el porcentaje de la población urbana de los países de bajos ingresos que todavía carecen de vivienda adecuada, o que no cuentan con instalaciones sanitarias, ni con sistemas de alcantarillado y de cañerías para el agua limpia.

(o) *Otros problemas urbanos*

La continua urbanización e industrialización, combinadas con una falta de recursos, de conocimientos especializados, y con una débil gobernanza, aumentan la gravedad

de los problemas ambientales y sociales, que en áreas densamente pobladas se refuerzan mutuamente. La contaminación del aire, un mal manejo de los residuos sólidos, los residuos tóxicos y peligrosos, la contaminación acústica y la del agua: todas se combinan para transformar estas áreas urbanas en zonas de crisis medioambiental. Los niños de las familias pobres son los más vulnerables a los inevitables riesgos para la salud.

(p) Interacción entre los problemas sociales, económicos y medioambientales

Los problemas ambientales, sociales y económicos tienen diversas maneras de entrar en interacción

Hay una extensa interacción entre muchos de los desafíos descritos más arriba, lo que hace necesaria la adopción de un enfoque estratégico ante el desarrollo sostenible. La Figura 2.1 es sólo una ilustración –de un área relativamente bien definida– de cuán complicadas son las interacciones.

2.2.2 Respuestas internacionales a los retos del desarrollo sostenible

(a) Emergencia del desarrollo sostenible como visión común

“Desarrollo sostenible” significa algo más que “ambientalmente sano”.

La identificación de tendencias medioambientales deteriorantes dio origen a la Conferencia de la ONU sobre el Entorno Humano, en 1972, en Estocolmo, la que a su vez llevó a la creación de PANU y de I.I.E.D. Desde entonces, la aceptación mundial de la importancia de las cuestiones ambientales ha crecido enormemente. En respuesta a los análisis cada vez más informados sobre los nexos entre medioambiente y desarrollo, se procedió a crear la Estrategia de Conservación Mundial (IUCN/ UNEP/ WWF, 1980) y, con posterioridad, el informe de la Comisión Mundial sobre Entorno y Desarrollo - la Comisión Brundtland (CMED, 1987). La Estrategia de Conservación Mundial puso de relieve la necesidad de que en los procesos de desarrollo se les diera centralidad al medioambiente y los valores de la conservación.

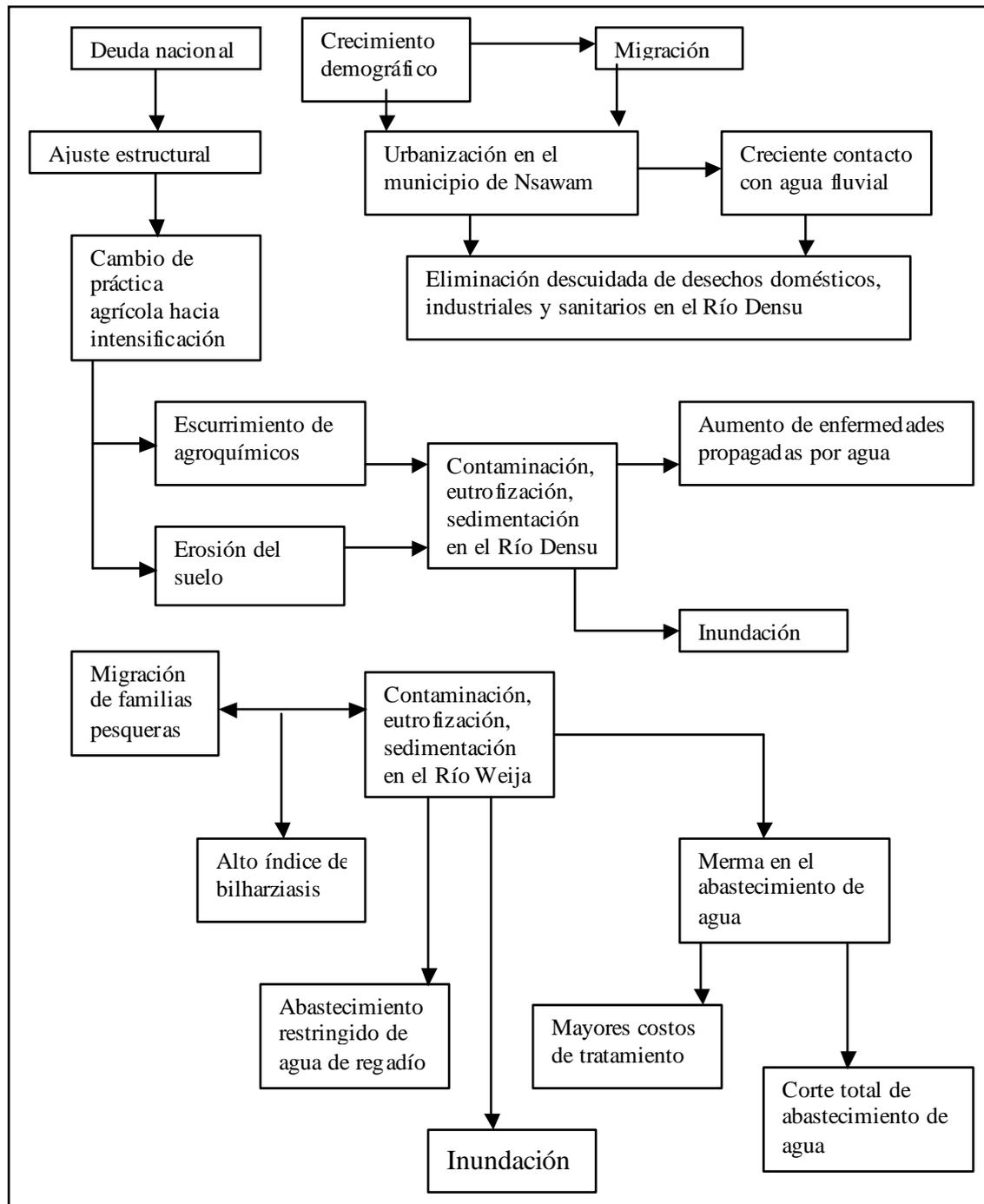
El informe de la Comisión Brundtland puso de relieve las dimensiones sociales y económicas de la sostenibilidad, revelando las conexiones entre, por ejemplo, la pobreza y la degradación medioambiental. La continuación de la Estrategia de Conservación Mundial, “Cuidar de la Tierra: una Estrategia para la Vida Sostenible” (IUCN/UNEP/WWF, 1991) fue más lejos, y elaboró principios para la integración práctica de los intereses medioambientales, sociales y económicos (Cuadro 2.2.).

La Agenda 21 y las convenciones y acuerdos alcanzados en la Cumbre Mundial de 1992 comprenden un programa mundial de acción para el desarrollo sostenible.² Cubren 40 sectores y materias diferentes y ponen particular atención a la legislación, medidas, planes, programas y estándares nacionales, y al uso del instrumental legal y económico para la planificación y la gestión administrativa. Se puede sostener que la

² Agenda 21 – el plan de acción de CEDNU: capítulos que describen la necesidad de planes nacionales: Preámbulo 1.3; Dimensiones Sociales y Económicas 2.6; Combatir la Pobreza 3.9; Cambiar Patrones de Consumo 4.26; Dinámica Demográfica y Sostenibilidad 5.31, 5.56; Protección y Promoción de la Salud Humana 6.40; Promover Patrones de Asentamientos Humanos Sostenibles 7.30, 7.51; Integrar Medioambiente y Desarrollo en la Adopción de Decisiones 8.3, 8.4, 8.7; Protección de la Atmósfera 9.12; Enfoque integrado a la planificación y el manejo de recursos en tierras 10.6; Combatir la Deforestación 11.4, 11.13; Ecosistemas frágiles, Desertización y Sequía 12.4, 12.37; Agricultura Sostenible 14.4, 14.45; Biodiversidad, objetivos (b); Biotecnología 16.17, 17.39; Recursos Fluviales e Hídricos 18.11, 18.12, 18.40; Producto Químicos Tóxicos 19.58; Residuos Sólidos 21.10, 21.18, 21.30; Autoridades Locales 23.2; Recursos Financieros 33.8, 33.15; Ciencias 35.7, 35.16; Educación 36.5; Creación de la Competencia Nacional 37.4, 37.5, 37.7, 37.10; Instituciones Internacionales 38.13, 38.25, 38.36, 38.38, 38.39, 38.40; Información 40.4; Declaración de Río – Principio 10; Convención de la Biodiversidad – Artículo 6; Convención sobre Cambio Climático – Artículo 3, 4, 12.

Agenda 21 ha devenido en el instrumento más prominente e influyente –aunque no obligatorio- en los campos del medioambiente y el desarrollo y que es un documento

Fig. 2.1: Interacciones entre los problemas de manejo de cuencas en el río Densu y el área del Embalse Weija, en Ghana
(Fuente: Carley y Christie, 2000^a)



Recuadro 2.2: Desarrollo sostenible, visión orientadora para abordar problemas de acción recíproca

El Informe Brundtland 1987 definió el desarrollo sostenible como “*desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la aptitud de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”. En el centro del concepto está la opinión de que en el proceso del desarrollo los objetivos sociales, económicos y medioambientales deberían ser complementarios e interdependientes. El desarrollo sostenible requiere cambios de política en muchos sectores, y coherencia entre ellos. Él implica equilibrar los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad –los tres pilares del desarrollo sostenible– integrándolos donde sea posible, mediante políticas y prácticas que se apoyen mutuamente, y haciendo concesiones recíprocas donde no lo sea (Figura 2.2).

Esto presupone tomar en cuenta el efecto que las decisiones actuales han de tener en las opciones de las generaciones futuras. Sin embargo, el desarrollo sostenible ha sido a menudo erróneamente interpretado en un sentido estrecho como una cuestión ambiental. Esto pasa por alto el poder y utilidad del concepto en su integración del desarrollo económico y social en el contexto del manejo medioambiental de alta calidad. Dada esta complejidad, sin embargo, es comprensible que sea imperativo revelar el concepto de desarrollo sostenible: véase Cuadro 7.4.

El desarrollo sostenible ha tenido enfoques diversos, que han reflejado la diversidad de retos que los distintos países han enfrentado. De este modo, mientras el desarrollo sostenible es un reto universal, muchas de sus respuestas pueden ser sólo definidas nacional y localmente. En Tailandia, por ejemplo, el desarrollo sostenible es definido como un desarrollo holístico que comprende seis dimensiones: económica, social, ambiental, política, tecnológica y científica, y equilibrio mental y espiritual.

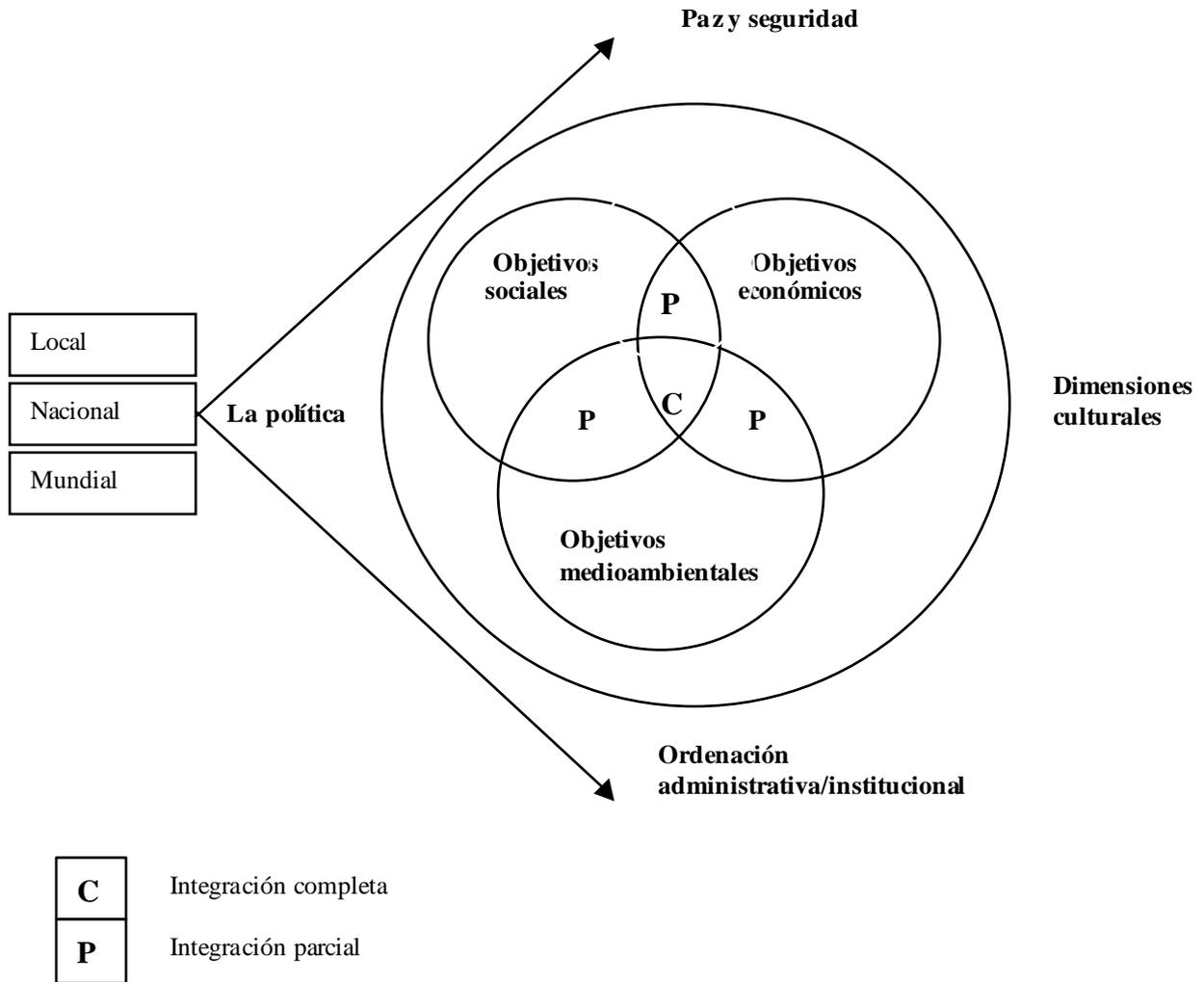
Alcanzar un acuerdo sobre cómo abordar los retos requiere de un grado de pluralismo y de espacio para la negociación. Esto depende de factores tales como paz y seguridad, intereses económicos dominantes, sistemas políticos, ordenación institucional y normas culturales. En Bolivia, por ejemplo, al buen gobierno se le ve como un componente central del desarrollo sostenible – y no sólo como ‘un medio para alcanzarlo’.

Los resultados prácticos de los procesos de desarrollo tienden a ser descritos en dos categorías, a saber:

1. *Instituciones y mecanismos que producen decisiones para equilibrar objetivos sociales, económicos y medioambientales, y que garantizan ser implementados. Por ejemplo: planificación particular y procesos de política y procedimientos tales como EIA y foros de interesados*
2. *Actividades en el terreno que agregan buenas normas medioambientales, sociales y/o económicas a lo que de otro modo pudieron haber sido objetivos más estrechos. Por ejemplo: nuevas formas de manejo de recursos naturales o proyectos de desarrollo integrados.*

Hay una percepción común, aunque equivocada, de ‘sostenibilidad ambiental’ como sinónimo de ‘desarrollo sostenible’. Es comprensible que esto haya ocurrido: a menudo ha sido el ‘pilar’ ambiental el que hasta la fecha ha estado faltando en el desarrollo sostenible, y he habido que ponerle suma atención a esta materia.

Figura 2.2: Los sistemas de desarrollo sostenible



El desarrollo sostenible supone la integración de objetivos donde ella sea posible; y buscará compromisos entre los objetivos cuando ella no lo sea.

Fuente : Dalal Clayton *et al.* (1994), modificación tomada de Barbier (1987)

El “desarrollo sostenible” une entre sí preocupaciones e iniciativas ambientales, sociales y económicas

guía para el desarrollo sostenible en la mayor parte de las regiones del mundo. Su efecto más importante ha sido centrar la atención en el concepto básico de desarrollo sostenible, proporcionando a los encargados de formular las políticas con un punto de referencia para articular cuestiones ambientales, sociales y económicas. Hace hincapié en la importancia de las ENDS y en el instrumental de políticas de apoyo para dotar a éstas de significado, aunque se da escasa orientación sobre las ENDS (Recuadro 2.3).

Recuadro 2.3 Agenda 21 sobre estrategias nacionales para desarrollo sostenible

Preámbulo

La exitosa implementación [de la Agenda 21] es ante todo la responsabilidad de los gobiernos. Para lograr esto son cruciales los planes, las estrategias, las política y los procesos nacionales. La cooperación internacional debiera respaldar y complementar tales esfuerzos nacionales.

Capítulo 8

En colaboración con organizaciones internacionales, allí donde corresponda, los gobiernos debieran adoptar una estrategia nacional para el desarrollo sostenible basada en, inter alia, la implementación de las decisiones tomadas en la Conferencia, en especial con respecto a la Agenda 21. Esta estrategia debiera tomar como su punto de partida las varias políticas y los varios planes sectoriales económicos, sociales y ambientales que funcionan en el país y armonizarlos. Debiera usarse toda la experiencia acumulada a través de ejercicios de planificación existentes tales como los informes nacionales para la Conferencia, las estrategias nacionales de conservación y los planes de acción ambiental, e incorporarla a una estrategia de desarrollo sostenible impulsada por el país. Sus metas debieran ser garantizar un desarrollo económico socialmente responsable al tiempo que proteger la dotación de recursos y el entorno para beneficio de las generaciones futuras. Se la debiera desarrollar mediante la participación más amplia posible. Debiera ser una evaluación completa de la situación e iniciativas corrientes.

Fuente: Agenda 21 (CEDNU 1992)

Si bien los acuerdos ambientales multilaterales fomentan algunos aspectos del desarrollo sostenible, pueden también comprometer los objetivos sociales y económicos.

Aparte de la Cumbre de la Tierra, la década de los años 90 también fue testigo de una serie de conferencias de la ONU sobre una variedad de cuestiones concernientes al desarrollo sostenible y los retos que había que superar para alcanzarlo (véase Recuadro 2.4). Sin embargo, a pesar de esta preocupación, el compromiso y conocimiento de los instrumentos de normas aceptadas para ENDS aparecen como metas difíciles de alcanzar. Antes que en la práctica local de probada eficacia, las iniciativas internacionales sobre ENDS se han basado en su mayor parte en las ideas de la agenda y los métodos a ser aplicados de las instituciones internacionales, atenuados por limitaciones políticas.

(b) Acuerdos Ambientales Multilaterales

Hace ya muchas décadas se firmaron unos pocos históricos tratados ambientales internacionales, tales como la Convención por la Preservación de los Animales, Aves y Peces de África, del año 1900. Pero fue la preocupación por la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales, lo que dio lugar, en la década de los años 60, a

la negociación de una serie de acuerdos ambientales multilaterales obligatorios. En su primera generación, éstos fueron principalmente acuerdos y legislación sectorial monotemáticos que abordaban la asignación y explotación de recursos naturales como la fauna, el aire y el entorno marino.

Traslapándose con éstos y complementándolos, hay una segunda generación de acuerdos que son más intersectoriales y holísticos, y con sentido de sistema. En el Recuadro 2.4 se consignan algunos de los AAM clave.

Recuadro 2.4 Acuerdos ambientales multilaterales clave

Biodiversidad

Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), Nairobi, 22 de mayo de 1992
[www.biodiv.org]

Clima

Convención sobre Cambio Climático en el Marco de las Naciones Unidas (CCMNU), Nueva York, 9 de mayo de 1992 [www.unfccc.de/]

Desertización

Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertización en aquellos Países que Experimentan Grave Sequía y/o Desertización, Especialmente en África (CNUD), París, 17 de junio de 1994 [www.uncod.de/]

Especies amenazadas

Convención sobre Tráfico Internacional de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestres (CTIEA), Washington, 3 de marzo de 1973 [www.wcmc.org.uk/cites]

Residuos peligrosos

Convención de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos y su Eliminación (Basilea), Basilea, 22 de marzo de 1989 [www.unep.ch/basel/index/hatml]

Patrimonio

Convención Concerniente a la Protección del Patrimonio Cultural y Natural del Mundo, 23 de noviembre de 1972 [www.unesco.org/whc]

Especies migratorias

Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CEM), Bonn, 23 de junio de 1979 [www.wcmc.org.uk/cms]

Ozono

Convención de Viena para la protección de la Capa de Ozono, Viena, 22 de marzo de 1985; y Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Debilitan la Ozonosfera, Montreal, 16 de septiembre de 1987 [www.unep.org/ozone/]

Los mares

Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley de los Mares (CNULM), Bahía de Montego, 10 de diciembre de 1982 [www.un.org/depts/los/losconv1.htm]

Humedales

Convención sobre Humedales de Importancia Internacional especialmente como Habitat de Aves Marinas (Convención de Ramsar), Ramsar, 2 de febrero de 1971 [www.ramsar.org/]

Varios principios legales de desarrollo sostenible han venido apareciendo a través de estos AAM y de otros instrumentos de derecho internacional, a saber: el de que el

contaminador paga, el consentimiento informado previo, el principio preventivo, etc. Éstos son analizados en el Capítulo 8. Hay, sin embargo, creciente preocupación por la implementación, la eficacia y el cumplimiento de los AAM, amén de su coherencia entre sí y con los acuerdos multilaterales económicos y comerciales, en particular con la Organización Mundial del Comercio (OMC). El aumento en la cantidad de los AAM sin coordinación, y de instrumentos que no son obligatorios ha redundado en la necesidad de cada vez más onerosa información y carga burocrática.

(c) *Vigilancia y evaluación ambiental*

Los programas internacionales de monitoreo ambiental han contribuido a elevar el grado de conciencia sobre problemas de la sostenibilidad.

En las dos últimas décadas, se ha establecido un vasto despliegue de sistemas de vigilancia para seguir los cambios ambientales, algunos relacionados con los AAM ya descritos, tales como PANU, que trabajan en sociedad con varias organizaciones de la ONU para coordinar los sistemas de observación del clima terrestre y oceánico. Exámenes y evaluaciones periódicas de tendencias y condiciones son emprendidos por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales (algunas lo hacen a nivel mundial, otras al regional o sectorial). Hay también evaluaciones independientes y regulares de las tendencias y avance regionales y mundiales de los acuerdos internacionales, tales como los informes anuales *El estado del mundo* de el Instituto de la Observación del Mundo (Brown 2001) y del Anuario de la Cooperación Internacional sobre Ambiente y Desarrollo (Bergesen *et al.* 1999).

Dadas las muchas limitaciones graves del desarrollo sostenido descritas en 2.2.1, llegar a comprender la vulnerabilidad y la resistencia de los ecosistemas, para poder encontrar maneras de armonizar las demandas del desarrollo humano con la tolerancia de la naturaleza, constituye uno de los mayores desafíos para el siglo 21. *La Evaluación del Ecosistema del Milenio*, como respuesta a esta necesidad es un importante esfuerzo organizado y respaldado por una amplia gama de gobiernos, de agencias de la ONU y de destacadas organizaciones científicas. Fue lanzada en las Naciones Unidas en junio de 2001 y es una evaluación científica mundial de ecosistemas, que toma en consideración evaluaciones regionales, nacionales y locales. Además de su función de evaluar, su propósito es crear en todos los niveles la capacidad de emprender evaluaciones integradas de ecosistemas y la de poder actuar sobre sus conclusiones. La Evaluación del Ecosistema del Milenio siguió de cerca el Análisis Piloto de Ecosistemas Mundiales (APEM) de un año de duración, el cual evaluó cinco tipos principales de ecosistemas, a saber: agrícolas, forestales, agua dulce, sabanas, y sistemas costeros y marinos. Los resultados fueron dados a conocer en el Informe de los Recursos Mundiales 2000-2001 (IRM/PNUD/PANU/Banco Mundial 2000). Se apresta ahora a evaluar la eficacia de diferentes opciones de respuesta.

También ha habido una serie de evaluaciones regionales del estado del medioambiente y de los retos del desarrollo sostenible. *El estado del ambiente en Sudáfrica*, preparado por el Centro de Investigación y Documentación Sudafricano en colaboración con la IUCN y la Comunidad de Desarrollo Sudafricano (CDSA) (SARDC 1994) es un buen ejemplo. Este informe examinó los recursos naturales de la región –en particular las zonas ecológicas compartidas por varios países–, proporcionó detalles sobre los más graves problemas ambientales, y analizó los efectos del recalentamiento mundial y los marcos hipotéticos para el futuro de la región.

En el nivel de lo nacional, las décadas de los 80 y los 90 vieron una plétora de diferentes clases de estudios e informes ambientales, muchos de ellos preparados en respuesta a los requerimientos de acuerdos internacionales. Los ejemplos incluyen

perfiles, estrategias y planes de acción que cubren la diversidad, el clima, la conservación, el entorno y la silvicultura; informes sobre el estado ambiental; informes nacionales de la CEDNU; informes nacionales de la Agenda 21; y análisis de la OCED del funcionamiento ambiental. Muchos de éstos aparecen en la lista del *Directorio Mundial de Estudios Ambientales Nacionales: una bibliografía comentada de perfiles de recursos naturales, planes y estrategias* (IRM/IIED/UICN/ 1996).

(d) Instrumentos económicos

El desarrollo sostenible vincula a personas, corporaciones y comunidades, comportándose de tal manera que los beneficios privados se equilibren con los públicos, tales como los de asegurar servicios ambientales, o mejorar la calidad. En esto, las reglamentaciones son eficaces sólo en parte. La Cumbre de la Tierra de 1992 hizo hincapié en la necesidad de incentivos económicos para promover más modelos sostenibles de producción y para generar recursos que financien el desarrollo sostenible. Pero la reforma económica ha sido lenta y ha habido un empleo limitado de instrumentos con orientación de mercado, a pesar de las propuestas de ‘impuestos verdes’ en muchos países, principalmente en los desarrollados -por ejemplo para las emisiones, los aceites minerales y los pesticidas-, con el propósito de que los costos sociales y ambientales sean asimilados por los mecanismos de mercado. Sólo unos pocos países han introducido tales impuestos (v. gr. Suecia y el RU). Los prometedores nuevos instrumentos económicos comprometen a los mercados en los servicios ambientales (Cuadro 2.1). Los enfoques con base en el mercado pueden permitir que la provisión de servicios se concentre allí donde sean más rentables, lo que a menudo beneficiaría a los países en vías de desarrollo. También se le va poniendo atención a terminar con los subsidios gubernamentales ‘perversos’ que en lugar de acercar a la sociedad hacia la sostenibilidad la alejan de ella. Ejemplos de tales subsidios son el respaldo a las prácticas agrícolas intensivas y ambientalmente degradantes en muchos países de la OCED y los impuestos fraccionados para la producción de energía de combustibles fósiles. El Capítulo 9 analiza el instrumental económico en mayor detalle.

Los gobiernos recurren cada vez con mayor frecuencia a servirse de instrumental económico para asegurar beneficios ambientales cuando la regulación no surte efecto.

(e) Comprometer al sector privado

En muchos países, la última década ha presenciado algún progreso hacia una industria más sostenible, a través de compañías comprometidas con estrategias de desarrollo sostenible mediante asociaciones con clientes, abastecedores, gobiernos, las ONGs y el público en general. Se hace evidente la necesidad de una mayor transparencia, por ejemplo, en la publicación de informes ambientales de las compañías y, en algunos países, en la implementación de esquemas voluntarios de autorregulación ambiental. Pero tales buenas respuestas de política siguen siendo pocas ya que para comenzar a lograr producción sostenible y alentar al consumidor a adherir a los patrones de consumo sostenible se requiere más acción concertada.

El mundo de los negocios se organiza para sacar provecho del desarrollo sostenible...

Por consiguiente, el desarrollo sostenible como meta a alcanzar también ha pasado a ser una preocupación del sector privado. Por ejemplo, durante los preparativos para asegurar que la industria desempeñara un papel en los preparativos para la Cumbre de la Tierra, se formó el *Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenido* (CMEDS). Cuenta ahora con más de 130 corporaciones miembro al día en sus cuotas, principalmente de países industrializados. La membresía es por invitación a compañías comprometidas con los conceptos de desarrollo sostenible y de manejo medioambiental responsable. Se espera que los miembros proporcionen apoyo en especie y en personal, incluso respaldo financiero para comités de trabajo particular,

Cuadro 2.1 Comercialización de los servicios ambientales

Fuente: Landell-Mills (2001)

Servicio Ambiental	Productos básicos	Procedencia de la demanda
Protección de cuencas (e. g. menos inundaciones; más flujos en estaciones secas; menos erosión de suelos; menos sedimentación de río abajo, mejor calidad del agua)	Contratos de manejo de cuencas; créditos comerciables para calidad del agua; compensación por salinización; créditos por transpiración de plantas; servidumbre de paso por reserva de tierras; producto agrícola certificado	<i>Nacional / regional</i> Compañías hidroeléctricas; con-cejos municipales de aguas; máquinas de regar; industrias que dependen del agua; usuarios domésticos
Belleza del paisaje (e. g. protección de pintorescas vistas panorámicas para la recreación de residentes locales)	Concesiones ecoturísticas; permisos para acceso; derechos de desarrollo comerciables; servidumbre de paso para tierras de reserva	<i>Nacional / internacional</i> – residentes locales, agencias de turismo; turistas; fotógrafos; la media; agrupaciones de conservación de recursos; gobiernos extranjeros
Ecologismo de la diversidad (e. g. conservación de la diversidad genética, de las especies y del ecosistema)	Derechos de bioprospección; créditos de biodiversidad; contratos de manejo de la biodiversidad; concesiones de biodiversidad; áreas protegidas; derechos de desarrollo; servidumbre de paso por tierras de reserva; acciones en compañías de diversidad; crédito recíproco de deuda por la naturaleza; adquisición de tierras	<i>Nacional / internacional</i> – compañías de productos farma-céuticos, cosméticos y de bio-tecnología; agroindustrias; agrupaciones medioambientales; gobiernos extranjeros; la comunidad mundial (e.g. Línea de Crédito Ambiental Mundial)
Embargo del carbono (e. g. absorción y almacenaje del carbono en la vegetación y el suelo)	Compensaciones / créditos del carbono; derechos de desarrollo comerciables; servidumbre de paso por tierras de reserva	<i>Nacional / internacional</i> - Principales emisores del carbono (e. g. compañías de electricidad, del transporte y las petroquímicas); agrupaciones medioambientales; gobiernos extranjeros; consumi-dores

y la participación activa –con la adscripción- de su personal en el programa de trabajo del CMEDS. Se procura la participación al más alto nivel, normalmente, a nivel de gerente general o su equivalente.

El CMEDS tiene cuatro objetivos; a saber:

- *Función económica rectora*: de ser los principales defensores de la actividad industrial en cuestiones relacionadas con el medioambiente y el desarrollo sostenible;
- *Desarrollo de políticas*: para participar en la elaboración de políticas con el objeto de crear un marco conceptual que permita a la actividad empresarial contribuir eficazmente al desarrollo sostenible;
- *Normas aceptables*: para demostrar avances en el manejo ambiental y de recursos en la industria, y compartir normas de corte vanguardista entre sus miembros;

- *Divulgación mundial*: para aportar a través de una red mundial a un futuro sostenible para las naciones en vías de desarrollo y para las naciones en vías de transición.

En muchas negociaciones internacionales (e. g. sobre cambio climático) se llama insistentemente la atención hacia los puntos de vista del CMEDS sobre desarrollo sostenible. Ha elaborado prescripciones de políticas en varias cuestiones, tales como, comercio y medioambiente, mercados financieros, la industria del papel, acceso al agua dulce y silvicultura sostenible. Para un estudio de la función y el efecto del CMEDS, véase Najam (1999).

Cuando en el Foro Económico Mundial de Davos 1999, habló Kofi Annan, secretario general de la ONU, hizo un llamamiento por un nuevo ‘pacto mundial de valores y principios compartidos’ entre los dirigentes de empresas y la ONU, específicamente sobre el entorno. *El Pacto Mundial* es una plataforma de base valorativa para promover y exhibir buenos métodos y experiencias de aprendizaje corporativos en las tres áreas de: los derechos humanos, el trabajo y el entorno (para el cual mantiene nueve principios). Proporciona un punto de entrada para que la comunidad empresarial mundial trabaje en sociedad con la ONU. El Pacto pide a los dirigentes empresariales que:

.... y para conectarse con las Naciones Unidas.

- hagan una formal declaración de apoyo al Pacto Mundial y los valores básicos señalados en sus nueve principios, y se comprometan a defender públicamente el Pacto;
- una vez al año envíen al sitio en la red informática del Pacto Mundial [www.unglobalcompact.org] un ejemplo concreto de avance hecho o de lecciones aprendidas de la implementación de los principios. Esto puede adoptar diversas formas, o sea, cambios en política de manejo interno o de experiencias operacionales concretas;
- entren en sociedad con organizaciones de la ONU emprendiendo actividades que impulsen la implementación de los principios, o entrando en asociaciones estratégicas en apoyo de metas de la ONU, tales como la erradicación de la pobreza.

(f) *Nuevas tecnologías*

En algunos casos, la actividad industrial ha visto que es financieramente rentable y ambientalmente beneficioso adoptar el concepto de *producción más limpia*, lo que comprende a los productos rediseñados y a los procesos de producción que de partida buscan minimizar tanto el uso de recursos, como los residuos y las emisiones nocivas. En los países desarrollados, muchas industrias han establecido métodos de producción limpia, de forma voluntaria. PANU es una buena fuente de asesoramiento para gobiernos en cuanto a cómo alentar estrategias y políticas de producción más limpia en la industria nacional (PANU, 1994).

Un método similar, llamado *ecoeficiencia*; ha sido promovido por el CMEDS. A esto se le define como

“la entrega de mercaderías y prestación de servicios de precio competitivo que satisfacen necesidades humanas y mejoran la calidad de vida al tiempo que van reduciendo de forma progresiva los efectos ecológicos y la

Con demasiada frecuencia se ve a las políticas del desarrollo sostenible como restrictivas, en circunstancias que ellas pueden ser monitoras de la innovación, conducentes a nuevas tecnologías...

intensidad en el uso de recursos durante el ciclo de vida del producto suministrado, a un nivel que por lo menos no violenta la capacidad estimada de carga que puede soportar la Tierra” (CMEDS 1995).

A la *Evaluación del ciclo de vida* (ECV) se la viene utilizando actualmente para evaluar los efectos ‘de la cuna a la tumba’ que sobre el entorno tiene un producto durante todo su ciclo de vida. Se la ha venido usando para una serie de propósitos, tales como comparar el desempeño ambiental de los productos nuevos con los más antiguos, para establecer criterios eco-catalogadores, y desarrollar estrategias de actividad industrial y planes de inversiones.

(g) Financiación del desarrollo sostenible

*... y nuevos
mecanismos de
financiación.*

En la Cumbre de la Tierra de 1992 se estuvo de acuerdo en que se requerían fuentes adicionales de financiación para implementar la Agenda 21. Algunas fuentes podrían ser suministradas por el sector público y por el sector privado de cada país, pero se estuvo de acuerdo en que los países de bajos ingresos requerirían considerable financiación adicional a través de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) o a través de la inversión del capital extranjero. En ese entonces, la Secretaría de la CEDNU estimó que a los países de bajos ingresos, la implementación total de la Agenda 21 les costaría, en promedio, más de \$ 600 mil millones de dólares (EUA) anuales, entre el año 1993 y el 2000.

En la práctica, debido a las presiones presupuestarias de los países donantes y a otras razones, la AOD ha venido decayendo en estos últimos años. Sólo cuatro países alcanzan consecuentemente el objetivo de la ONU para AOD del 0.7 por ciento del PNB (Dinamarca, Países Bajos, Noruega y Suecia), un objetivo ratificado por los países de altos ingresos en la Cumbre de la Tierra. Sin embargo, es probable que este descenso en la ayuda haya sido compensado parcialmente por el rápido aumento de flujos de capital privado hacia los países de bajos ingresos: por sobre un 300 por ciento desde 1992. Según el informe del 2000 del Fondo para el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, en 1999 el total neto de los flujos de largo plazo hacia los países en vías de desarrollo legó a los \$291 mil millones de dólares de EUA. De esta suma, sólo \$52 mil millones de dólares de EUA tomaron la forma de asistencia oficial, en tanto que los movimientos de capital privado ascendieron a \$238 mil millones de dólares de EUA (de esta suma, \$192 mil millones de dólares de EUA fueron inversión extranjera directa). Sin embargo, los movimientos de capital privado se han concentrado en unos pocos países de economías dinámicas (principalmente de Asia, de Europa, y de América Central y Sudamérica). Los países más pobres continúan luchando por atraer recursos para el desarrollo. Ellos se enfrentan a la necesidad permanente de asistencia que los ayude a crear condiciones que promuevan la inversión de mercado, un crecimiento que prosiga por sus propios medios y alcance las metas para el desarrollo acordadas internacionalmente (Recuadros 2.9 y 2.10).

No obstante, al mismo tiempo, la comunidad internacional de financiamiento ha comenzado a correlacionar el buen desempeño financiero corporativo con las providencias para el desarrollo sostenible. Han aparecido varios índices de sostenibilidad, y hay evidencia de que las compañías de financiamiento están empezando a utilizarlos (Capítulo 9).

2.2.3 La gobernanza y las tendencias en pugna: descentralización y globalización

Los retos analizados en la sección 2.2.1 son ante todo acerca de toma de decisiones sobre prioridades sociales, ambientales y económicas, y sobre nuevas formas de inversión, producción y consumo. Ellos versan sobre sistemas de gobernanza tanto en el nivel local, como en el nacional y el global. Es importante convenir en que la estructura y funcionamiento de los sistemas de gobernanza, en niveles diferentes, es distinto en cada país, como asimismo el significado de términos tales como nacional, provincial o distrital; y en que los procesos de gobernanza van cambiando (Recuadro 2.5).

El desarrollo sostenible equilibra las necesidades de nivel local con las de nivel mundial

Recuadro 2.5: Estructuras de gobernanza en cambio continuo

Tendencias de gobernanza.- El término gobernanza se refiere a los *procesos* o los *métodos mediante los cuales se gobierna a la sociedad*, o a las *condiciones del orden imperante* (Rhodes 1997). Refleja la estructura y los procesos de regionalización y descentralización que han tendido a surgir en las interacciones informales previas entre el gobierno y otros actores.

A este respecto, la posición de los gobiernos infranacionales va cambiando. Por ejemplo, las autoridades elegidas localmente se ven ‘compartiendo la cancha’ con toda una variedad de organismos que también ejercen poderes gubernamentales en el ámbito local. La gobernanza local, casi imperceptible hace sólo una década, se ha transformado en una realidad (Wilson 2000). Es ahora, *en un amplio radio de acción de actores sectoriales privados y voluntarios, un elemento activo para llevar a cabo una política en el terreno.*

Para muchos gobiernos infranacionales, la naturaleza innovativa de muchos de sus esfuerzos de asociación y movilización es una respuesta directa a los intentos de controlar los procesos de política por parte de los gobiernos nacionales. Como lo expresa Stoker (2000), el desafío reside en “*lograr una acción colectiva en el dominio de los asuntos públicos en situaciones en que no sea posible poder recurrir a la autoridad del estado*”.

Por consiguiente, el poner demasiada atención a las estructuras gubernamentales formales significa pasar por alto la capacidad de acordar políticas que ahora existe en varios actores - gubernamentales y no gubernamentales- para desarrollar estrategias de desarrollo sostenible.

Principios. La transparencia, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia han sido definidas como principios de buena gobernanza por la Unión Europea (CCE 2001). Hace eco a estos principios el Banco Mundial, el cual opera un conjunto de indicadores globales de gobernanza basados en voz y responsabilidad, inestabilidad política y violencia; en eficacia gubernamental, carga reguladora, la corrupción y el imperio de la ley (Kaufman et al. 1999).

Tipología. Los países pueden ser clasificados de manera relativamente simple de acuerdo con la naturaleza de su gobernanza nacional y regional (Cuadro 2.2).

Fuente: Adrian Reilly, Universidad de Brunel (comunicación personal).

Además, hay dos tendencias principales que, pudiendo ser complementarias o contradictorias, son cada vez más pertinentes para la gobernanza: la *descentralización* y la *globalización*. Mientras cada vez se conviene más en que a muchas cuestiones sociales y ambientales se las trata con óptima eficacia de manera descentralizada, las cuestiones que surgen de los procesos de globalización requieren, por definición,

Cuadro 2.2 Clasificación de las autoridades gubernamentales nacionales y regionales

Formas de estado/nación	Características de nivel regional	Ejemplos
Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Amplios poderes; • Parlamento elegido; • Poderes presupuestarios; • Derechos legislativos; • Derecho a recaudar impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania : Länder • Canadá: provincias • Bélgica: Provincias
Estados regionalizados	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes avanzados (regionalización política); • Parlamento elegido; • Limitados poderes presupuestarios; • Limitados poderes de recaudar impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • España: comunidades autónomas • India: estados • Italia: regiones
Estados unitarios que dan autonomía a las regiones	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes limitados (descentralización regional); • Parlamento elegido; • Poderes presupuestarios limitados • Traspasos financieros de peso por parte del gobierno central; • Limitado derecho a recaudar impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • México: estados • Francia: regiones • Países Bajos: provincias
Estados unitarios clásicos	<ul style="list-style-type: none"> • Sin poderes (regionalización que no crea el nivel regional); • Sin parlamento elegido • Sin poderes presupuestarios • Gobierno central transfiere todos los recursos financieros; • Sin derecho a recaudar impuestos 	<ul style="list-style-type: none"> • RU: autoridades locales • Suecia: condados

A un nivel más local, las autoridades exhiben un grado mucho mayor de variedad que al nivel regional, y el sentido de las condiciones también difiere. Por ejemplo, la *commune* francesa es más bien una comunidad de habitantes locales de administración autónoma antes que una organización controlada por los representantes elegidos y es, por lo tanto, similar a la *Gemeinde* alemana. En el Cuadro 2.3 se muestran ejemplos de autoridades locales de nivel básico y de nivel intermedio. Sin embargo, los poderes y el status de cada uno de estos niveles sólo puede ser entendido dentro de sus contextos específicos.

Cuadro 2.3: Autoridades gubernamentales infranacionales / locales

País	Nivel básico	Nivel intermedio	Estado o región
Australia	Concejos locales		Estados
Brasil	Municipalidades		El Estado
Canadá	Pueblos/ Ciudades	Municipalidad metropolitana, y municipalidades regionales y de distrito	Provincias
Francia	<i>Communes</i>	Departamentos	Regiones
Alemania	<i>Gemeinden</i>	<i>Kreise/Kreisfreie Städte</i>	<i>Länder</i>
India	<i>Panchayats</i>		Estados
España	Municipios	Provincias	Comunidades autónomas
Suiza	<i>Communes</i>		Cantones
RU	Distritos no metropolitanos / Autoridades Unitarias / Concejos metropolitanos	Condados no metropolitanos / Autoridad del Gran Londres	Estados autónomos (Gales y Escocia)
EE.UU	Municipalidades / Pueblos	Condados / Ayuntamientos	Estados

sistemas mundiales de mando y gobernanza. Por consiguiente, es triple el reto para las estrategias de desarrollo sostenible:

- Determinar el mejor nivel posible en que una cuestión puede ser tratada de la mejor manera;
- Cerciorarse de que haya coherencia entre las opciones de política perseguidas en distintos niveles; y
- Encontrar la manera de cerciorarse de que la población local participe, aun allí donde parezca que son las iniciativas nacionales o internacionales las que mejor pueden enfocar la agenda de la política.

(a) **Descentralización**

La descentralización aspira a promover políticas y estrategias apropiadas para las condiciones locales sociales, económicas y medioambientales. Si se hace de manera adecuada, ella puede promover estructuras de gobernanza localizadas en respuesta a las necesidades de los ciudadanos y permitir la racionalización y reducción del tamaño de las instituciones gubernativas centralizadas. Como tal, la descentralización presenta la posibilidad de establecer mecanismos eficaces para el desarrollo sostenible.

En casi generalizado el avance de la descentralización, pero denota perspectivas contrastantes en cuanto a sus logros.

Hasta aquí, sin embargo, poco se entienden los principios subyacentes de la descentralización y, a menudo, la capacidad para manejar los procesos es incompetente. Una descentralización exitosa depende de una clara definición de las respectivas funciones de las autoridades ya sea de nivel local, regional o nacional, y del desarrollo de eficaces instituciones en cada nivel para la planificación y la toma de decisiones, con la participación de los actores de dichos niveles. Si no se dan estos requisitos, los riesgos de una descentralización inadecuada incluyen el reforzamiento de las elites locales, la fragmentación sociopolítica de tipo étnico, la marginalización de regiones menos dinámicas, el debilitamiento de la cohesión nacional y los conflictos que se siguen. Un problema grave es que, al igual que en la participación, la descentralización tiene distinto significado para gente diferente. (Recuadro 2.6).

Recuadro 2.6 Descentralización

La descentralización es el traspaso del locus del poder y de toma de decisión ya sea hacia abajo (descentralización vertical) o hacia otras unidades u organizaciones (descentralización horizontal). El poder que se traspasa puede ser político, administrativo o fiscal. En general, se reconocen cinco aspectos de descentralización: la transferencia, la desconcentración, la delegación, la liberalización y la privatización; aunque en realidad, la mayoría de las situaciones implican una mezcla de todos éstos. La práctica francesa es más específica: la descentralización corresponde a lo que para los ingleses es la transferencia.

La transferencia o 'descentralización democrática' es el traspaso de poder de una jurisdicción mayor a una menor; por ejemplo, de una entidad política nacional a una infranacional, tales como gobierno estatal o local. Este traspaso puede ser total (e. g. para tomar todo tipo de decisión) o parcial (e. g. transferir a las comunidades locales los poderes necesarios para manejar los recursos renovables en las tierras de sus aldeas).

La desconcentración o descentralización administrativa es la descentralización vertical del poder para actuar -aunque no para decidir o, en último término, controlar- dentro de la administración o institución técnica (e. g. desde un ministerio del interior, a una gobernación;

o, de una junta directiva nacional de un servicio, a la regional).

La delegación puede ser la transferencia vertical u horizontal de una limitada autoridad ejecutiva –aunque no de toma de decisión- desde un servicio administrativo a un gobierno local o paraestatal; o, a una compañía privada.

La liberalización es la remoción de regulaciones impuestas previamente por una autoridad pública.

La privatización es la transferencia de la propiedad y / o del manejo de los recursos, y / o la transferencia de provisión y producción de bienes y servicios, desde el sector público a entidades privadas (ya sea comerciales o no lucrativas).

A menudo los gobiernos se proponen una descentralización administrativa –un traspaso de actividades dentro de la estructura de gobernanza a los centros locales- pero sin ceder ninguna real autoridad sobre toma de decisiones o de asignación de recursos. Por otra parte, las ONGs sienten que la descentralización debiera ser acerca de la transferencia de poderes desde la autoridad central a una más local, de manera que la gente tenga una participación real en la toma de decisión a nivel local en lo que afecta a sus vidas y al gobierno local.

Como respuesta al fracaso del desarrollo rural y de la provisión de servicios controlados desde el centro, se ha recurrido a menudo a la descentralización administrativa, pero ha tenido sólo un relativo éxito debido a que los problemas que se enfrentan centralmente son sólo desplazados hacia el nivel local sin que por ello aumente la responsabilidad o la eficacia en la gestión administrativa. En la actualidad, sobre la base de la evidencia institucional, se está promoviendo a la *transferencia* como la panacea para los gobiernos locales. En el mejor de los casos, la transferencia puede remediar las legítimas inquietudes relativas a las restricciones y deficiencias del gobierno centralizado; pero en el peor, nunca pasa más allá de ser un mero ejercicio de relaciones públicas para dorar la a veces amarga píldora de los ajustes estructurales. En Indonesia, las nuevas leyes de descentralización dotan de real transferencia de autoridad como asimismo de considerables recursos financieros, pero como fueron introducidas con premura, adolecen de muchas fallas. Queda aún por verse cómo se las va a implementar (Recuadro 2.7).

Recuadro 2.7 Descentralización en Indonesia

Para el tamaño del país, Indonesia estaba inusualmente centralizada bajo el régimen del presidente Suharto. El gobierno central asignaba concesiones de recursos naturales en las regiones, sin consultar a los gobiernos locales y sin consideración alguna por los existentes usos dados a la tierra o a los derechos consuetudinarios. Los gobiernos locales recibían una pequeña parte de las rentas públicas percibidas por la explotación de los recursos naturales.

En los gobiernos posteriores al de Suharto, la autoridad del gobierno central en las regiones se desmoronó con lo que la explotación ilegal de recursos y la degradación medioambiental prosiguieron a ritmo acelerado.

Por temor a que el proceso perdiera ímpetu al prolongarse más, en 1999 nuevas leyes de descentralización fueron introducidas aceleradamente por el gobierno del presidente Habibie. La legislación estipula la transferencia de autoridad real a las obras públicas, la infraestructura y los servicios locales, y considerables aumentos financieros a las regiones. No obstante, apodera fundamentalmente a los gobiernos de distrito (ciudad y *kabupaten*), que ahora gozan del derecho a recibir el 80 por ciento de las entradas fiscales provenientes de la silvicultura, la pesquería y de la minería no petrolera o de gas natural. Pero algunos gobiernos locales carecen ostensiblemente de especialidades y competencia como para poder hacer uso de tales poderes. La nueva legislación pasó por encima de los gobiernos provinciales, que generalmente son los que disponen de grandes capacidades.

Tomando en cuenta estas anomalías, los expertos del Banco Mundial argumentaron que antes de descentralizar más en el nivel de distrito, la descentralización debería emprenderse primero a nivel provincial, asociada a la creación de competencia y de circunscripciones electorales; y también que, de acuerdo con la competencia de las provincias, debiera hacerse por fases.

Fuentes: (Aden 2001) y Revista Ambiental de Asia, tomo VI, No. 1, mayo de 2000.

Además, aun con la mejor de las intenciones, la descentralización puede fracasar si no se abordan unos problemas institucionales ‘invisibles’, a saber: las personas que van en pos de beneficios financieros de los activos que controlan pero que no poseen; el patrocinio; las luchas por adquirir poder personal; las actitudes negativas ante la participación; etcétera. Unos intentos más recientes de transferencias muestran visos más promisorios, especialmente en áreas de sociedades más homogéneas pero pobres en recursos naturales. En lugar de inmediatamente pretender la transferencia del control sobre actividades generadoras de ingresos, se les da primera prioridad a las cuestiones sociales y a procurar una infraestructura para educación y sanidad.

Son todavía raros los ejemplos exitosos de iniciativas de desarrollo local que incluyen el manejo de los recursos naturales, y raras sus enseñanzas para ser introducidas en más amplios procesos de desarrollo. Una de las razones es que la gestión administrativa de los recursos naturales requiere que cuestiones políticamente delicadas, como la tenencia de la tierra y el control sobre los recursos, sean abordadas antes de la transferencia. Estas cuestiones son a menudo altamente conflictivas y miradas como amenazantes por las élites locales y las de nivel nacional. En suma, si bien la descentralización pudiera tener la función de facilitar la acción, no es ni un requisito como tampoco una garantía de buena gestión administrativa local.

Para ser eficaces, los sistemas descentralizados deben contar con:

- Transferencia de poder en medida suficiente como para ejercer influencia considerable sobre cuestiones políticas y actividades de desarrollo;
- Provisión de recursos financieros suficientes como para poder llevar a cabo tareas importantes;
- Competencia idónea (tanto técnica como institucional) para realizar esas tareas;
- Mecanismos de rendición de cuentas confiables.

Dos factores parecen ser clave en el diseño de programas de apoyo para satisfacer estos requisitos:

- Debieran ser hechos a la medida del contexto local antes que a la de resultados deseados e idealizados, o de principios importados;
- Deben reconocer la dimensión altamente política de los procesos de desarrollo local, y por consiguiente, poner énfasis especial en los medios con que abordar el ‘problema de las instituciones invisibles’ de manera pragmática y no antagonizante;

(b) La globalización

El proceso de la globalización es potenciado por factores tales como la liberalización del comercio; las comunicaciones más baratas, que se perfeccionan con gran rapidez; el consiguiente crecimiento y expansión de las corporaciones multinacionales, en las

La globalización es portadora de nuevas tecnologías, más altos ingresos y mayor influencia para alguna gente...

que los niveles de inversiones extranjeras son cada vez más altos; las innovaciones tecnológicas; y la proliferación de instituciones y acuerdos multilaterales. El lado positivo de la globalización es que aviva el crecimiento económico, creando nuevas posibilidades de fuentes generadoras de ingresos, acelerando la diseminación del conocimiento y la tecnología y dando paso a nuevas asociaciones internacionales.

... pero también, de conmociones sociales y económicas, vulnerabilidad y marginalización para los grupos más débiles.

Pero la globalización puede también tener profundas e inquietantes complicaciones para el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo. Entre ellas:

- las conmociones políticas, culturales y económicas externas pero asociadas a la globalización;
- la vulnerabilidad de las economías nacionales; y
- la marginalización de conocimientos, personas, empresas y, en verdad, países y culturas enteros que esto puede causar.

Por ejemplo, la persistente crisis económica asiática ha tenido graves efectos sociales y medioambientales que han dañado de manera desproporcionada a los pobres. La consecución del desarrollo sostenible requerirá de una buena comprensión de los efectos de la globalización en relación con la gobernanza nacional y la local, y con los bienes y la vulnerabilidad. Requiere de adecuadas respuestas de política en muchas áreas; por ejemplo: ajuste estructural, comercio, inversión extranjera, asistencia al desarrollo y coherencia de políticas (véase Recuadro 2.8).

La descentralización y la globalización dan margen a la aparición de perspectivas de desarrollo sostenible; pero planes y políticas del desarrollo sostenible tienden a no aprovecharlas

Hasta aquí, la globalización ha sido abordada en las estrategias de desarrollo sostenible, de manera débil solamente. Es particularmente urgente la necesidad de enfocar de nueva manera la dimensión internacional de las estrategias nacionales y, ante las conmociones económicas externas, de ayudar a desarrollar una flexibilidad que fomente la inclusión y no la marginación. Para hacer frente a este reto se hace necesario involucrar al sector privado (grande y pequeño).

2.3 Centrar la atención en las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible: un compromiso contraído en Río y una de las siete metas del desarrollo internacional

Una ENDS puede hacer de intermediaria entre la Agenda 21 y la nueva actitud de los interesados al movilizar capacidades y al reformular la gobernanza

Hemos señalado cómo, en la Cumbre de la Tierra de 1992, los gobiernos hicieron la promesa de adoptar estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDSs) (2.2.2). Se previó tales estrategias como instrumentos altamente participativos con la intención de “garantizar un desarrollo económico socialmente responsable protegiendo al mismo tiempo la dotación de recursos y el medio ambiente en beneficio de las generaciones futuras” (Agenda 21, CEDNU 1992).

Se esperaba que las ENDS proporcionarían un punto focal para integrar en la toma de decisiones al medio ambiente y al desarrollo, y para definir e implementar las prioridades del desarrollo sostenible. La importancia y el valor de tales estrategias es un tema que domina en la Agenda 21 (Recuadro 2.3)

La estrategia *Dando forma al siglo 21*, de la OCED (1997), pedía la formulación y la implementación de estrategias de desarrollo sostenible en cada país, hacia el 2005. Esta es una de las siete Metas Internacionales de Desarrollo (MID) acordadas por la OCED (Recuadro 2.9).

En 1997, la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU se reunió para examinar el avance hecho desde la Cumbre de Río, y observó que bajo las presiones combinadas de una producción insostenible y los modelos de consumo y de

Recuadro 2.8 Algunos retos que la globalización plantea al desarrollo sostenible

La globalización tiene profundas implicaciones para el desarrollo sostenible. Pero en las estrategias para el desarrollo sostenible, a los efectos de la globalización se les ha abordado hasta aquí de manera débil, y es particularmente urgente la necesidad de un nuevo enfoque a la dimensión internacional de las estrategias nacionales.

El comercio y la inversión proporcionan una crítica fuente de capital para mover el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo, y se están tomando cada vez más importantes con la baja en el flujo de la asistencia. El incremento del comercio y la inversión podría tener un significativo efecto en el medio ambiente en el caso de que la mayor actividad productiva (tales como la extracción de minerales y los nuevos procesos de manufactura) no vaya acompañada de unos fuertes controles sociales y medioambientales. Dentro de los países en desarrollo, también podrían ampliarse las desigualdades ya que los pobres se ven menos capacitados para explotar nuevas oportunidades económicas y se tornan más vulnerables a la pérdida de acceso a los recursos y a la degradación ambiental que van asociadas a la privatización y a la industrialización.

El encauzar la globalización hacia los objetivos del desarrollo sostenible depende de la competencia de los gobiernos para estimular y regular providencias de acceso al mercado que impidan la degradación ambiental y garanticen que los beneficios económicos sean distribuidos ampliamente. Entre las áreas de política crítica se cuentan:

- **Ajuste estructural.** Debido a una pobre capacidad institucional, a endebles marcos reguladores, y a carencia de una clara tenencia de los recursos, la estabilización y el ajuste pueden exacerbar tanto el uso insostenible de los recursos naturales como la degradación medioambiental. En muchos casos, los pobres son los más perjudicados por los efectos. Es ésta una cuestión central para las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.
- **Actividad comercial.** Se considera ahora al desarrollo orientado hacia la exportación como la gran ruta hacia la prosperidad de las naciones pobres; pero los países menos desarrollados se ven todavía constreñidos por barreras en la actividad comercial, especialmente en la agricultura y los textiles. Hasta la fecha, por temor a una nueva ola de 'proteccionismo verde', los países en vías de desarrollo se han mostrado recelosos de intentar ligar la actividad comercial y el medio ambiente en la formulación de políticas. El reto es encontrar las maneras de que los países en vías desarrollo puedan establecer vínculos positivos entre el crecimiento de la exportación y el desarrollo sostenible.
- **La inversión extranjera.** Las recientes negociaciones de la OCED para un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones han destacado la necesidad de que los gobiernos de los países en desarrollo equilibren la necesidad de asegurar un régimen de inversión (atraer y retener el capital extranjero) con mecanismos que estimulen la responsabilidad colectiva para un desempeño social y medioambiental.

crecimiento de la población había habido un sostenido deterioro en el estado del medio ambiente mundial. Esta evaluación motivó a los gobiernos para fijar el año 2002 como fecha para la introducción de estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

Más recientemente, en septiembre de 2000, 147 jefes de Estado firmaron la Declaración del Milenio. Las Metas de Desarrollo del Milenio (Recuadro 2.10), paralela a la anterior, incluye una con referencia a la sostenibilidad medioambiental, con una meta (pero sin fecha) para: "integrar los principios del desarrollo sostenible

Recuadro 2.9: Metas internacionales de desarrollo

En 1996, el Comité de Asistencia al desarrollo (CAD) de la OCED seleccionó un conjunto de metas integradas para el desarrollo sostenible con el fin de proporcionar indicadores de avances. Estas metas estaban basadas en objetivos formulados y acordados por la comunidad internacional en el curso de la década pasada a través de las conferencias de la ONU dedicadas a temas de importancia para el desarrollo sostenible: la educación (Jomtein, 1990), la niñez (Nueva York, 1990), el medio ambiente (Río de Janeiro, 1992), los derechos humanos (Viena, 1993), la población (El Cairo, 1994), el desarrollo social (Copenhague, 1995) y, la mujer (Beijing, 1995).

Bienestar económico

- Hacia el año 2015, la proporción de gente que vive en la extrema pobreza en los países en vías de desarrollo deberá ser reducida por lo menos a la mitad (*Copenhague*).

Desarrollo humano y social

Hacia el año 2015 deberá haber educación primaria universal en todos los países (*Jomtein, Copenhague y Beijing*);

Hacia el año 2005, el progreso hacia la igualdad de los géneros y el apoderamiento a la mujer deberán quedar demostrados por la eliminación de la disparidad en los géneros en la educación primaria y secundaria (*El Cairo, Beijing y Copenhague*);

Hacia el año 2015, en todo país en vías de desarrollo, la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de edad deberá disminuir en dos tercios con respecto al nivel de 1990 (*El Cairo*); Entre el año 1990 y el 2015, la tasa de mortalidad materna deberá ser reducida en tres cuartos (*El Cairo, Beijing*);

A más tardar en el año 2015, a través de un sistema de atención primaria de la salud, toda persona en edad de hacerlo deberá tener acceso a los servicios de salud reproductiva (*El Cairo*).

Sostenibilidad y regeneración medioambiental

- Con el fin de garantizar que se reverta eficazmente el proceso de las actuales tendencias de pérdida de recursos medioambientales, tanto en el nivel nacional como en el mundial (derivada de las obligaciones acordadas en la CEDNU de Río de Janeiro), hacia el año 2005, en todo país deberá haber una estrategia nacional de desarrollo sostenible (ENDS) en su etapa de implementación.

El 11 y 12 de mayo de 1999, en la reunión del CAD, los ministros de la asistencia endosaron una nota que clarifica el papel desempeñado por la cooperación al desarrollo en asistir en la formulación e implementación de las ENDS a países subdesarrollados que se encuentren asociados. Esta nota se basaba en las enseñanzas que surgieron del proyecto del CAD para desarrollar una guía de política sobre las ENDS, las que son ampliadas en el presente libro de consulta. Ella aceptaba que el cronograma expuesto en la meta señalada más arriba debiera ser interpretado como incentivo para lograr avances, antes que como una estricta fecha límite.

Fuentes: OECD/DAC (1997a)

con las políticas y programas de los países y para revertir el proceso de pérdida de recursos medioambientales” (AGNU 2001). Las iniciativas hacia el desarrollo sostenible deberían, por lo tanto, contribuir también a la consecución de este objetivo especial.

Recuadro 2.10: Metas de desarrollo del milenio

Cada meta va acompañada de varios objetivos y de una variedad de indicadores. Se muestran sólo los de la Meta 7.

- Meta 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Meta 2 Lograr educación primaria universal
- Meta 3 Promover la igualdad en los géneros y apoderar a la mujer
- Meta 4 Reducir la mortalidad infantil
- Meta 5 Elevar la salud maternal
- Meta 6 Combatir el SIDA-VIH, la malaria y otras enfermedades
- Meta 7 Asegurar la sostenibilidad medioambiental
- Meta 8 Crear una asociación mundial para el desarrollo

Meta 7 Asegurar la sostenibilidad medioambiental : los Objetivos:

- 9) Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas de un país e revertir el proceso de pérdida de recursos medioambientales

Indicadores

- Proporción de la superficie de tierra cubierta de bosques
- Superficie de tierra protegida para mantener la diversidad biológica
- PNB por unidad de energía (como valor sustitutivo de eficiencia de energía)
- Emisiones de bióxido de carbono (*per cápita*)¹

- (10) Hacia el 2015, haber reducido a la mitad la proporción de gente sin acceso sostenible a agua potable sin riesgo

Indicador

- Proporción de población con acceso sostenible a aguas de procedencia mejorada

- (11) Hacia el 2020, haber logrado una mejoría importante en la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de viviendas insalubres

Indicadores

- Proporción de gente con acceso a saneamiento mejorado
- Proporción de gente con acceso a tenencia segura

Nota: ¹ Más dos cifras de contaminación atmosférica mundial: agotamiento del ozono y acumulación de gases del calentamiento mundial.

Fuente: AGUN (2001)

2.4 Guías actuales sobre estrategias de desarrollo sostenible

Han pasado casi diez años desde el acuerdo de la CEDNU, pero ha habido muy poca orientación oficial sobre cómo cumplir con los compromisos de las ENDS. No obstante, un conjunto de literatura ha descrito las actividades que por parte de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo han habido hasta la fecha con respecto a las ENDS e iniciativas similares.

Lo más importante es que en 1994, teniendo como base la experiencia internacional de estrategias de conservación, de planes de acción medioambiental y de procesos

La Agenda 21 dio impulso a las ENDS en 1992, pero sólo ahora se ha venido a dar orientaciones obre ellas

similares, la IIED y la IUCN publicaron un manual sobre planificación e implementación de las ENDS, cuyo resultado dependería tanto de su estudio como de las discusiones en las reuniones regionales y de profesionales. Este documento se usó y se distribuyó profusamente (Carew-Reid *et al.* 1994), pero sin tener status oficial. Para compilar el presente libro de consulta, éste y otros análisis fueron utilizados; ellos aparecen en la lista del Recuadro 2.11.

Recuadro 2.11 Selección de reseñas y orientaciones sobre planificación estratégica para el desarrollo sostenible

BASS, S.M.J. y DALAL-CLAYTON, D.B. (1995), *Los pequeños estados isla y el desarrollo sostenible: experiencias y cuestiones estratégicas*, "Cuestiones de planificación medioambiental", No. 8, Instituto Intemacional para el Entorno y el Desarrollo, Londres.

BASS, S M J, DALAL-CLAYTON, D. B. y PRETTY, J. (1995), *Participación y estrategias para el desarrollo sostenible*. "Cuestiones de Planificación Medioambiental", No. 7, Instituto Intemacional para el Entomo y el Desarrollo, Londres

BERNSTEIN, J (1995), *El reto urbano y las estrategias de desarrollo sostenible*. "Informe No. 12" de la serie "Gestión Administrativa Medioambiental", Departamento del Medioambiente, Banco Mundial, Washington DC.

BRESSERS, H. y COENEN, F. (s.f.), *Planes verdes: plan maestro o formulaciones de futuras intenciones para decisiones futuras*. "Centro para Tecnología y Política Medioambiental Limpias, CTPML, Universidad de Twente, Enschede, Países Bajos.

CAREW-REID, J. (ed.) (1997), *Estrategias de sostenibilidad: Asia*. IUCN en asociación con Publicaciones Earthscan, Londres.

CAREW-REID, J., PRESCOTT-ALLEN, R., BASS, S. y DALAL-CLAYTON, D.B. (1994), *Estrategias para el desarrollo sostenible: manual para su planificación e implementación*. Instituto Intemacional para el Entorno y el Desarrollo (I.I.E.D), Londres, Unión Mundial de la Conservación (IUCN), Gland, en asociación con Publicaciones Earthscan, Londres.

CARLEY, M. Y CHRISTIE, I. (2000), *Manejo del desarrollo sostenible*. 2a ed. , Earthscan, Londres.

COENEN, F.H.J.M. (1996), *La eficacia de planificar la política ambiental local*, "Estudios e informes CSTM, Universidad de Twente, Enschede, Países Bajos.

DALAL-CLAYTON, D. B. (1996), *Enfrentándose con planes verdes: experiencia de nivel nacional en países industriales*, Earthscan, Londres.

DORM-ADZOBU, C. (1995), *Raíces nuevas: institucionalización de la gestión ambiental en África*. Instituto de Recursos Mundiales, Washington DC.

GRUPO DE ESTUDIO EAP (1998), *Evaluación de avances en el desarrollo e implementación de programas nacionales de acción ambiental (PNAAs) en CEEC/NIS*. Informe producido por "Medio Ambiente para Europa", Aarhus, 23-25 de junio de 1998, OCED, París.

CONSEJO de la TIERRA (2000), *Informe 1999-2000 del CNDS: experiencia nacional para el desarrollo sostenible sobre procesos participativos de multi-interesados*. Consejo de la Tierra, San José.

ERM (1994), *Desarrollo de planes y estrategias*. Informe preparado por el Ministerio de la Vivienda, Planificación Espacial y Ambiental de Países Bajos, presentado al *Primer Encuentro de la Red Internacional de Planificadores Verdes, 30 de marzo al 1° de abril de 1994, Maastricht, Países Bajos*. Administración de Recursos Ambientales, Londres.

FALLOUX, F. TALBOT, L. Y CHRISTOFFERSEN, L. (1990), *Plan Nacional de Acción Ambiental en África: primeras enseñanzas y futuras direcciones*, AFTEN, Departamento Técnico, Región de África, Banco Mundial, Washington, D.C.

FALLOUX, F. TALBOT, L. Y LARSON, J. (1991), *Avance y próximos pasos para los Planes Nacionales de Acción Ambiental en África*, Banco Mundial, Washington, D.C.

FALLOUX, F. Y TALBOT, L. (1993), *Crisis y oportunidades: entorno y desarrollo en África*. Earthscan, Londres.

HILL, J. (1993), *Estrategias nacionales de sostenibilidad. Un estudio comparativo del estado de cinco países: Canadá, Francia, Países Bajos, Noruega y RU*. Alianza Verde, Londres.

HILL, J. (1996), *Estrategias nacionales de sostenibilidad, una guía para preparar y asegurar la participación*. 1ª ed. , Alianza Verde, Londres.

IPPF, UNPA y IUCN (1993), *Estrategias para el mundo de mañana*. La Gente y el Planeta, vol. 2, No. 4.

IUCN (1984), *Estrategias nacionales de conservación, un marco para el desarrollo sostenible*. Gland, Suiza.

JÄNICKE, M. y JÖRGENS, H. (1997), *Planes nacionales de política ambiental y estrategias de desarrollo sostenible, de largo plazo: lecciones de la experiencia internacional*. Forschungsstelle für Umweltpolitik, Berlín.

LAMPIETTI, J.A. y SUBRMANIAN, U. (1995), *Balace de estrategias ambientales nacionales*. Informe No. 10 de la serie Manejo Ambiental, Departamento del Medio Ambiente, Banco Mundial, Washington, DC.

LÓPEZ ORNAT, A. (ED.) (1997), *Estrategias para la sostenibilidad: América Latina*. IUCN en asociación con Publicaciones Earthscan, Londres.

OCED (1992), *Métodos aceptables para países, y para encuestas y estrategias ambientales*. Comité de Asistencia al Desarrollo, OCED. Directrices sobre Ambiente y Asistencia, No. 2, OCED, París

OCED (1995a), *Planificación para desarrollo sostenible: experiencias de países*. OCED, París.

CAD OCED (2001a), *Estrategias para desarrollo sostenible: guía práctica para el desarrollo y la cooperación*. DCD / DAC (2001) 9 al 21 de marzo de 2001). Comité de Cooperación del Desarrollo, OCED, París.

CAR (1994a), *Resumen del Programa de Acción Ambiental para Europa Central y Oriental*, documento aprobado por la Conferencia Ministerial de Lucerna, Suiza, 28 al 30 de abril, 1993. Centro Ambiental Regional para Europa Central y Oriental, Budapest (marzo, 1994).

CAR (1995a) *Informe sobre la etapa de ascenso de los países de Europa Central y Oriental en el desarrollo e implementación de los Programas Nacionales de Acción Ambiental (PNAAs)*, borrador. Centro Regional del Ambiente para Europa Central y Oriental, Budapest (marzo, 1995).

CAR (1995a), *Estado de los Programas Nacionales de Acción Ambiental en Europa Central y Oriental*. Centro Regional Ambiental para Europa Central y Oriental, Budapest.

REDDA-NESDA (1993), *Anales del Cuarto Taller Regional sobre estrategias nacionales para el ambiente y el desarrollo sostenible*. Red para el Ambiente y el Desarrollo Sostenible en África, Abidján, Costadel Marfil, 15 al 19 de mayo, 1993.

DANU (2002b), *Orientación sobre enfoques para desarrollar una estrategia nacional de desarrollo sostenible*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, Nueva York.

WOOD, A. (ed.) (1997), *Estrategias para la sostenibilidad: África*. IUCN en asociación con Earthscan, Londres.

BANCO MUNDIAL (1995a), *Estrategias ambientales nacionales: lecciones de la experiencia*. Banco Mundial, Washington, DC.

Hace poco, en la *Guía de políticas* aprobada por ministros de la asistencia en abril de 2001, el Comité de Asistencia al Desarrollo, de la OCED procuró clarificar los propósitos y principios

en que se basan las estrategias nacionales y locales que son eficaces para el desarrollo sostenible, describir las diversas formas que ellas pueden adoptar en países en vías de desarrollo, y ofrecer orientación en cuanto a la manera en que las agencias de cooperación al desarrollo pueden apoyarlas (CAD OCED 2001^a). Partiendo de este compromiso, este libro de consulta proporciona una elaboración más detallada de esta orientación de políticas. Se apoya en alta medida en la experiencia de ocho países en vías de desarrollo en su creación e implementación de tales estrategias, y se basa en estudios hechos por equipos nacionales especialmente comisionados para aportar datos a la guía de política del CAD OCED.³

Tomando como base la guía de política del CAD OCED y otras experiencias (incluyendo estrategias en países industrializados), UN DESA (2002 b) ha producido también orientación sobre métodos para desarrollar ENDS, como preparación para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

2.5 Por qué se hace necesario adoptar un enfoque estratégico del desarrollo sostenible

2.5.1 La necesidad de cambios estructurales

La consecución del Desarrollo sostenible requiere profundos cambios estructurales y de gobernanza en muchos frentes. Un sistema estratégico puede ayudar a organizar esto...

El logro de un desarrollo sostenible requerirá de profundos cambios estructurales y nuevas modalidades de trabajo en todas las áreas de la vida económica, social y política. Deberán promoverse los patrones de crecimiento económico que claramente favorezcan a los pobres. Se hará necesario reformar las políticas fiscales que afecten de forma negativa a los pobres o que promuevan el daño al entorno. En un plazo más largo, los países querrán asegurarse de que su riqueza neta -la que incluye tanto al capital natural como el humano, y el creado por éste- se conserve o se acreciente. Se deberá estimular la innovación y la inversión en acciones que promuevan el desarrollo sostenible. Entre otras cosas, esto necesitará del desarrollo de una estructura de tarificación de mercado en la cual los precios reflejen el total de los costos sociales y medioambientales de la producción y el consumo.

Los problemas de injusticia y desigualdad en el acceso a bienes y recursos tienen que ser enfrentados de manera más abierta y progresista. Por ejemplo, en muchos países será necesario reformar la política sobre tenencia de la tierra para así poder aumentar el acceso a los recursos para grupos desfavorecidos y marginados. Igualmente, será importante crear y afianzar capital de infraestructura, e idear 'redes de seguridad' para capacitar a economías vulnerables y grupos de ciudadanos a contender mejor con conmociones externas y con las nacionales.

El desarrollo sostenible tiene por tanto importantes corolarios de gobernanza. Tanto en el nivel nacional como en el local requiere de instituciones que siendo participativas sean a la vez intersectoriales, y de mecanismos integradores que puedan comprometer a gobiernos, la sociedad civil y al sector privado en preparar visiones comunes, planificación y toma de decisiones: tema que se aborda en los capítulos siguientes. Los gobiernos, las corporaciones y los organismos de cooperación al desarrollo tendrán también que ser más transparentes y responder por sus actos. En un sentido más general, la planificación económica y el diseño de políticas tendrán que llegar a ser más participativos, prudentes y transparentes, como asimismo de más largo plazo para así considerar los intereses de las generaciones futuras. La dificultad de estos retos no significa que puedan ser eludidos. Una estrategia puede ofrecer un marco para organizar y coordinar la acción que los aborde.

³ Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Tanzania, Namibia, Pakistán, Nepal y Tailandia.

2.5.2 *Dificultades de introducir cambios*

Hay muchas dificultades técnicas y políticas para integrar objetivos sociales, económicos y ambientales, y en abordar de forma aceptable la dimensión intergeneracional del desarrollo sostenible. En general, en la mayoría de los países hay escasa experiencia fundamentada en desarrollar tales mecanismos, y no hay metodologías ensayadas y probadas. Integrar objetivos de desarrollo sostenible y hacer concesiones recíprocas entre éstos exigirá por lo tanto enfoques experimentales, aprendizaje, y apoyo de fuertes sistemas jurídicos y legislativos. Estas instituciones son a menudo muy débiles en los países en vías de desarrollo.

Como ya se indicó más arriba, desafíos diferentes tienen que ser abordados a niveles espaciales diferentes. Algunos desafíos, tales como el cambio climático y la disminución del ozono, deben ser abordados en el ámbito mundial; algunos desafíos, tales como la política económica, la fiscal y la de comercio, son más eficazmente abordados al nivel nacional; y algunos retos, tales como las alteraciones en los patrones de utilización de recursos, sólo pueden ser abordados en el ámbito local. Los efectos de las decisiones adoptadas en los diversos niveles tienen que ser tomadas en cuenta de manera integrada y coherente. Deben considerarse sus consecuencias, particularmente sus incidencias a través de los diferentes sectores y en los diversos grupos.

... coordinando planes y actividades en diversos ámbitos espaciales...

Habrán ciertamente conflictos de corto plazo entre las prioridades de desarrollo sostenible mundiales, las nacionales y las locales; pero habrá también complementaciones. Por ejemplo, la conservación de la biodiversidad exige la preservación de los hábitat locales, en tanto que la necesidad de alimentar a una población que va en aumento supone su conversión hacia la agricultura. Sin embargo, para la sostenibilidad de largo plazo, la necesidad de preservar hábitat para servicios de ecosistemas tales como la polinización de cultivos, el control de inundaciones y la purificación de las aguas, favorece en última instancia la producción agrícola. Otro ejemplo es la perfeccionada eficiencia de la energía que lleva a reducir la contaminación del aire local, con los correspondientes beneficios para la salud, y, a la reducción de emisiones de gases de invernadero.

A menudo el establecer o utilizar mecanismos que lleven hacia el desarrollo sostenible trae consigo costes, tales como establecer foros regulares para la participación, tomarse el tiempo y darse el trabajo de entrar en el proceso, establecer mecanismos para reunir información, depurar la inversión y controlar el progreso en una variedad de indicadores de desarrollo sostenible. En el corto plazo, los costes de tales mecanismos pueden ser altos, un problema especial para países en vías de desarrollo y para grupos de residentes pobres. Pero es probable que los costos de no hacer las cosas sean muchos mayores, pero la asistencia debe hacerse accesible.

... y conectando los mecanismos requeridos: de participación, comunicaciones, información, inversión y monitoreo...

Todas estas cuestiones tienen que ser tomadas en cuenta al ponerse en camino hacia el desarrollo sostenible. No se las puede tratar eficazmente de manera *ad hoc* o poco sistemática. Ellas exigen un enfoque estratégico.

2.5.3 *Lo que significa ser estratégico*

En la medida que los países evalúan por qué los esfuerzos que se han hecho hacia un desarrollo sostenible han sido menos eficaces de lo deseado, y en la medida en que las naciones y estados jóvenes –últimamente Timor Oriental- aprovechan el concepto de desarrollo sostenible como una oportunidad para trazar la ruta de la construcción de la nación, la necesidad de tal enfoque estratégico viene siendo cada vez más

reconocida. Más y más documentos de estrategia contienen ahora un lenguaje que reconoce la necesidad de crear la capacidad nacional para el diseño de políticas y planificación estratégicas (Recuadro 2.12).

Recuadro 2.12 Ratificando la necesidad de un enfoque estratégico al desarrollo sostenible

“El desarrollo sostenible de verdad debe proporcionar de forma sistemática enlaces entre los asuntos sociales, económicos y medioambientales, de suerte tal que encajen dentro de estrategias coherentes. (...) El Plan Federal para el Desarrollo Sostenible está ideado para promover eficacia y coherencia interna en la política de gobierno con respecto al desarrollo sostenible”

El Plan Federal para el Desarrollo Sostenible, 2000-2004, Bélgica
(SSESD 2000)

“Las opciones de política y las soluciones proporcionadas por este documento son los principios rectores para los años venideros. Las transiciones requieren visión, coraje y perseverancia de parte de todos los interesados. El interrogante no es si es posible o no, sino de qué manera lo es. En la medida en que se presenten nuevas circunstancias, se producirá una reevaluación en marcha. En consecuencia, el enfoque no debe ser rígido, sino flexible; ni debe ser dogmático, sino creativo; en tanto que debe aprender a reaccionar ante las incertidumbres”.

4° Plan Nacional de Política Medioambiental, Países Bajos
(VROM 2001)

“Debemos fortalecer nuestras relaciones de trabajo para superar problemas comunes. Esto significa, conversar de manera constructiva y analítica, y compartir información respecto de lo que está planificado... En un país del tamaño de Timor, tenemos que asegurarnos de estar trabajando todos juntos para enfrentar algunos de los considerables obstáculos del desarrollo que tenemos ante nosotros... Para conseguir que nuestra asociación sea más fuerte tenemos que mejorar la comunicación y la coordinación entre todos nosotros”.

(Emily Pires Agencia Nacional de Planificación y Desarrollo, Timor Oriental
(en Anderson & Deutsch, 2001))

Ser estratégico consiste en desarrollar una *visión* esencial a través de un proceso consensual, eficaz e iterativo; siguiendo por señalar *objetivos*, identificar *los medios de alcanzarlos*, y luego *controlar* esa consecución como una guía para la próxima vuelta de este *proceso de aprendizaje*.

El ser estratégico exige una comprensión integral del concepto de desarrollo sostenible y sus repercusiones, aunque no necesariamente un conjunto integral de acciones –al menos, no de una sola vez-.

Un enfoque estratégico para el desarrollo sostenible implica, por lo tanto, una nueva manera de pensar y trabajar, para:

- Avanzar desde el desarrollar y el implementar un plan fijo que cada vez pierde más actualidad...
acia operar un sistema adaptable que puede perfeccionarse continuamente.
- Avanzar desde la idea de que sólo el Estado es el responsable por el desarrollo...
hacia la idea de que la responsabilidad es de la sociedad como un todo.

... para llegar a formar un sistema adaptable de perfeccionamiento continuo.

- Avanzar desde la toma de decisión centralizada y controlada... hacia los resultados y oportunidades comunes, la negociación transparente, la cooperación y la acción concertada.
- Avanzar desde tener por centro la producción final (e. g. proyectos y leyes)... hacia tener por centro las consecuencias (e.g. los efectos) y la calidad de los procesos de participación y gestión administrativa.
- Avanzar desde la planificación sectorial... hacia la planificación 'reunida' o integrada.
- Avanzar desde tener por centro 'proyectos' onerosos (y la consiguiente dependencia en la asistencia externa)... hacia un desarrollo conducido y financiado nacionalmente.

La adopción de un enfoque estratégico ayudará a los países a participar con mayor eficacia en los asuntos internacionales: proporcionando oportunidades para tomar en consideración tanto los efectos sociales y ambientales adversos de la globalización como también la manera en que las naciones podrían beneficiarse de sus ventajas. Debería también posibilitar un mejor diálogo con otros gobiernos para negociar nuevas maneras de trabajar para, y apoyar a, los procesos de desarrollo sostenible tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Una ENDS puede ayudar a que un país tenga mayor competencia para ocuparse de la globalización y las relaciones internacionales

