

**LA AGENDA DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PROCESO DE
CUMBRES DE LAS AMÉRICAS**

Jaime Aparicio Otero *

* Asesor del Secretario General de la OEA y Director de la Oficina de Seguimiento de Cumbres. Fue Viceministro de Relaciones Exteriores de Bolivia en los años 1993 a 1997. Las opiniones de este trabajo sólo comprometen al autor y no a la Organización de los Estados Americanos.

Esquema

1. El Proceso de Cumbres de las Américas;
2. La Sostenibilidad del Desarrollo;
3. Conclusiones (nuevos avances, Quebec, Monterrey)

1. El proceso de cumbres de las Américas

A partir del Proceso de Cumbres de las Américas, iniciado en Miami, en 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno han diseñado una nueva agenda interamericana, básicamente orientada a adecuarse a los cambios sucedidos en la región y el mundo en los últimos años.

En efecto, en los años noventa el sistema internacional encuentra dos elementos de profunda ruptura histórica, primero el fin de un sistema interamericano condicionado por la guerra fría. Segundo, la emergencia de la mundialización o globalización que erosiona los conceptos básicos del sistema clásico de Estado-Nación.

Estos cambios abrieron importantes espacios para el ejercicio efectivo de un multilateralismo con un mayor grado de autonomía y equilibrio entre los actores políticos, basado por primera vez, al menos en el plano teórico, en un consenso regional en la democracia, la economía de libre mercado y el desarrollo sostenible.

Pero también estos cambios provocaron la necesidad de acuerdos y acciones colectivas para aprovechar oportunidades y combatir las amenazas que ha puesto sobre nosotros el fenómeno de la globalización. Hoy mucha gente tiene la percepción que la globalización es una combinación de fuerzas impersonales y de ortodoxias impuestas por los países desarrollados, que están aumentando las asimetrías entre países y entre ciudadanos. Esta percepción es, en muchos casos, asociada a la democracia y al libre mercado, lo que se convierte en el mejor caldo de cultivo para el populismo. Pero por otro lado, hay también conciencia que no hay vuelta atrás y que debemos vivir bajo la influencia de la globalización y aprovechar sus ventajas y combatir sus amenazas.

En esta presentación, veremos: los compromisos colectivos que los gobiernos se impusieron en el Plan de Acción de Quebec y que tienen que ver tanto con sus propias políticas públicas como con acciones regionales frente a los problemas de la región; los compromisos del Plan de Acción de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Bolivia; y finalmente dónde estamos hoy día y cuáles son los retos inmediatos para la región para iniciar un proceso de desarrollo sostenible en medio de la crisis que afecta a la región y de perspectivas poco alentadoras de crecimiento para este año.

Dilemas de la región

¿Cuáles son las mayores preocupaciones cotidianas de la gente común, hoy día en gran parte de los países de América Latina?

Creo que todos coincidimos en que son las de la pobreza e inequidad social, la falta de empleo, las exclusiones culturales y los desastres naturales. Hay en la gente dudas respecto a una inserción internacional que genere crecimiento económico sostenido. En América Latina la gran mayoría de los países tiene vínculos precarios con la economía mundial. Los sectores exportadores son débiles y no logran satisfacer las necesidades sociales de su población. Estamos ingresando a un período que no anuncia, en general, ninguna recuperación económica en perspectiva, al mismo tiempo que se afirma una creciente seguridad que las reformas convencionales y los equilibrios macroeconómicos no son suficientes para combatir la creciente y generalizada pobreza, inseguridad y desempleo en la región.

Por otro lado, hay una pérdida de confianza en los ciudadanos frente a los gobiernos ante el mal funcionamiento del Estado (servicios, educación, salud, infraestructura, seguridad, justicia, transporte, seguridad social, acceso a la tecnología, etc.), hecho que no contribuye a reducir las inequidades y menos a crear una sociedad con igualdad de oportunidades.

De la misma manera, hay desconfianza de los ciudadanos en el sistema político, debido al mal funcionamiento de las instituciones políticas. Con pocas excepciones, el panorama de América Latina se caracteriza por partidos políticos débiles, apatía respecto de la democracia, un sistema judicial deficiente, bajos niveles de interés en los asuntos públicos y bloqueo político entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Por otro lado, hay una justificada preocupación frente al deterioro de las reglas de juego democráticos en algunos países de la región. Hay malestar con la democracia, la gente exige reformas, participación, transparencia e inclusión, y que persigan intereses colectivos antes que intereses de grupos privilegiados.

También los temas de la corrupción, la ineficiencia, la falta de transparencia, son fuentes de alta tensión en la región.

Hay, ciertamente, una grave falencia en lo que se llama los "órganos intermediarios" de la democracia. Por ello, los partidos están en declive, así como las instituciones. Pero apuntar mal y preferir la sustitución misma de las formas democráticas -la desaparición de los partidos, por ejemplo-, puede ser un remedio peor que la enfermedad. Hay que reformarlos, democratizarlos, mejorarlos, pero no reemplazarlos. No hay que sustituir los partidos políticos sino fortalecerlos, legitimarlos con la sociedad.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PROCESO DE CUMBRES...

La gente quiere que su voto sea respetado, quiere sistemas electorales creíbles, así como poderes judiciales y legislativo autónomos e independientes del poder central.

En consecuencia, hay necesidad de mejorar la calidad del sistema político. Se requiere construir instituciones legítimas, fuertes y transparentes. Se requiere mayores grados de descentralización, así como instrumentos eficaces para combatir la corrupción. La calidad y autonomía de los sistemas regulatorios también son fundamentales. Se debe buscar también una mejor percepción de los individuos sobre la política. Hay que invertir en la política, formar líderes, capacitar cuadros políticos democráticos y fomentar una cultura cívica y democrática.

Una cosa buena es que en los últimos años se está recuperando un aspecto fundamental que se abandonó y desacreditó por mucho tiempo: el de la política. Bajo el impulso de la economía y la necesidad de reducir el papel del Estado, se olvidó la legitimación y reorientación adecuada de las instituciones políticas en el proceso de reconversión del Estado. Luego fueron las preocupaciones sociales las que empezaron a dominar los miedos de los dirigentes y las instituciones financieras multilaterales. Pero hoy, una vez agotado el debate sobre el papel del Estado, volvemos a pensar que un Estado es eficiente sólo si se reforman, adecuan y fortalecen sus instituciones fundamentales.

Por eso el Plan de Acción de Quebec tuvo su eje central en el tema de la democracia y la gobernabilidad democrática, reestableciendo esos equilibrios entre lo económico, lo social y lo político.

El Plan de Acción de Quebec

En los temas de Reforma del Estado, hay compromisos nacionales, así como un llamado a los organismos financieros de apoyar a los países. Con referencia a las Instituciones Políticas, hay, además de los compromisos nacionales, un importante papel para la OEA y el resto de los organismos interamericanos.

Hay una decisión de mantener las reuniones ministeriales, como impulso fundamental para la coordinación y acción colectiva en las políticas sectoriales.

Democracia

- Cláusula
- Carta Democrática

Derechos Humanos

- Comisión, Corte
- Libertad de Expresión
- Niñez, Inmigrantes

J. APARICIO OTERO

Fortalecimiento Institucional

- Procesos Electorales
- Transparencia en la gestión pública
- Implementación de la Convención contra la Corrupción
- Fortalecimiento de los gobiernos locales
- Acceso a la justicia
- Partidos políticos

Otros:

Educación; Trabajo; Desarrollo Sostenible; Lucha contra las drogas; Comercio; Estabilidad Económica y Financiera; Telecomunicaciones; Transporte; Energía; Manejo de desastres; Conectividad; Apoyo a pequeñas economías; Sociedad Civil; Salud; Equidad de Género; Poblaciones Indígenas; Cultura; Implementación, financiamiento y seguimiento de los Mandatos de las cumbres.

2. La sostenibilidad del desarrollo

Para muchas personas el término desarrollo sostenible aparece como difuso, como un concepto que abarca todo y nada. Pero, para comprender su significado es importante situarse en las Américas, una región que no es la más pobre del mundo ni mucho menos, pero con seguridad la más injusta, y con grados alarmantes de inequidad y marginalidad social. Es una región de contrastes entre países y entre ciudadanos. Mientras algunos países tienen productos internos brutos que superan los 27 mil dólares, otros no llegan a los 250.

El concepto de sostenibilidad, tiene un largo recorrido que comienza en Estocolmo en la Conferencia Mundial de Medio Ambiente del año 1972. Continúa un largo proceso de elaboración y discusión, que desemboca el año 1992 en la Cumbre de la Tierra, el año 1996 en Bolivia y ahora en estos días en la Cumbre de Johannesburgo, en Sud Africa (Río más 10).

- En la Cumbre de la Tierra la mayoría de los Jefes de Estado del Planeta consagraron el desarrollo sostenible como la meta hacia la cual se deberán dirigir en forma colectiva y solidaria los países del orbe. No obstante en los años siguientes se ha demostrado lo difícil que es convertir esos propósitos en una realidad.
- Sin embargo, nuestra región fue la primera en el mundo en realizar una cumbre presidencial sobre desarrollo sostenible como seguimiento de la Conferencia de Río y para abordar la puesta en marcha de algunos de los temas consignados en la Agenda 21.

La ruta compleja y difícil de la negociación de Santa Cruz de la Sierra reflejó esas contradicciones y la enorme dificultad de introducir la sostenibilidad en los modelos de desarrollo actuales.

La Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible

El Plan de Acción de Miami conceptuaba el desarrollo sostenible, bajo una óptica exclusivamente ambiental, y hablaba sólo de biodiversidad, energía y contaminación. La Cumbre de Santa Cruz, buscó ampliar esa conceptualización parcial de Miami y rescatar los avances de la Cumbre de Río, incorporando el tema ambiental en el marco de un desarrollo integral y sostenible.

La Cumbre de Bolivia no fue sobre medio ambiente. Lo que se planteó a los Presidentes y Jefes de gobierno de las Américas fue la discusión de un nuevo concepto de desarrollo para el próximo milenio.

Algunos países pensaron que tratar de proteger el ecosistema mientras se ignoran las necesidades humanas es una imposibilidad moral y práctica. Al mismo tiempo, los beneficios de la prosperidad no pueden alcanzarse a través de políticas que ignoran las realidades de la interacción humana con la naturaleza.

En la Cumbre de Río, en el ámbito global, como en Santa Cruz, a escala regional, enormes diferencias se dieron sobre principios y políticas, en asuntos de equidad, recursos financieros, reformas institucionales, transferencia de tecnología, biodiversidad y responsabilidades diferenciadas de los Estados.

Esta discusión acabó en Santa Cruz, mediante el consenso alcanzado en la Cumbre de Desarrollo Sostenible y se fue ampliando en las cumbres subsiguientes del Milenio; Monterrey en el plano mundial y Quebec en el marco regional.

Se acordó un concepto común de desarrollo sostenible, así como iniciativas que constituyen oportunidades viables para construir una alianza en las Américas para dar solución a necesidades urgentes bajo un criterio general y equilibrado.

- La pobreza es ante todo falta de oportunidades, ausencia de solidaridad, mal funcionamiento del Estado y del Sistema Político y ausencia de cohesión social. Reduciendo la pobreza, reducimos no sólo las posibilidades de más destrucción del medio ambiente, sino la creciente violencia que está afectando a nuestras ciudades.
- La dinámica de la pobreza impulsa una estrategia de supervivencia y esto tiene un altísimo costo. A los pobres no les queda otra salida que agotar los recursos que tienen a la mano y por ello en algunos casos se desplaza a un cultivo, como el de la hoja de coca que tiene mercado y gran demanda.
- La agricultura migratoria produce un daño considerable al medio ambiente, pues deforesta bosques y conduce a la erosión de los suelos. Estas prácticas han generado amplias extensiones desérticas o montañas rocosas donde antes había vegetación. La extensión de estas áreas en deterioro continuará en los próximos años porque la tasa de crecimiento de la población sin recursos seguirá incrementando.
- En Santa Cruz, como sucedió en el proceso de Río, hubo profundas

J. APARICIO OTERO

diferencias sobre principios y políticas. Pero, a diferencia de Río, en Bolivia se encontraron consensos fundamentales en temas tan sensibles como los de recursos financieros, transferencia de tecnología, responsabilidades diferenciadas, cooperación y biodiversidad, entre otros.

- Como se ha visto en los últimos años y fundamentalmente después de las Cumbres de Monterrey (sobre Financiamiento para el Desarrollo) y de Quebec, el éxito de estas iniciativas requiere que los gobiernos adopten el desarrollo sostenible como marco general de sus políticas públicas de manera que puedan integrar efectiva y coherentemente metas sociales, políticas, económicas y ambientales, incluyendo el concepto de gobernabilidad democrática.

- En esta perspectiva los países en desarrollo tenemos por delante un desafío de proporciones inéditas en nuestra historia económica. Debemos, junto a la consolidación democrática, lograr un crecimiento estable y sostenido con altas tasas de inversión que permitan eliminar la pobreza y la inequidad, en un proceso que sea ambientalmente sostenible que preserve los activos ambientales y los recursos naturales para el uso y goce de las generaciones futuras y todo esto en el marco de la globalización y de los acuerdos de libre comercio.

- El mundo ha cambiado: terminó la guerra fría, los ejércitos que teníamos para pelear con los viejos enemigos, no sirven para las nuevas luchas. Los enemigos a combatir hoy, son el hambre, la pobreza, la mala salud, la educación del mediocre, el maltrato del medio ambiente, la corrupción y el narcotráfico.

- América Latina, también ha cambiado. En lo político, hacia democracias con gobiernos electos mediante votos en las urnas, y no defendidos por bayonetas en las calles. En lo económico, hacia combinaciones más inteligentes de las fuerzas del mercado, con las orientaciones del Estado. Y en lo humano, hacia un mayor respeto por los derechos humanos.

- Lo que nos está faltando y que a mi parecer es la enorme ventaja de lo que se ha logrado con el Plan de Acción de Santa Cruz y el de Quebec, es la posibilidad que la OEA tiene de trabajar en lo intersectorial, en lo transversal. Es aquí donde tenemos que estar sumando los esfuerzos que se han venido dando de coordinación desde la parte ambiental con la parte política, social y económica. Solamente una institución como la OEA impulsada y comprometida con los Presidentes y primeros ministros de nuestros países, puede lograr vincular los aspectos productivos, comerciales, económicos, institucionales y políticos.

Premisas:

- Primero, consolidar nuestras democracias. Como decía el Presidente Cardozo, sin democracia no hay preocupación por estos temas.

- En segundo lugar, tenemos que crecer sostenidamente los próximos años para resolver nuestros problemas de pobreza. Esto implica poner en marcha economías estables que funcionen, que sean capaces de competir y

modernizarse.

- En tercer lugar, desarrollo y justicia social en nuestras comunidades de tal manera de ir incorporando a nuestros sectores que aún viven en la pobreza y en la marginalidad a ese proceso de dignidad ciudadana y de desarrollo económico.
- Este proceso tiene que ser sostenible, respetuoso de nuestro medio ambiente, y al mismo tiempo, teniendo en cuenta los desafíos de la globalización. Porque todos nos encontramos hoy día abriendo nuestras economías, incorporándonos a los procesos de libre comercio y todos estos desafíos exige costos realmente importantes, acceso a la tecnología y preocupación sobre la tierra, el agua, nuestros recursos naturales, esto realmente tiene un costo altísimo en nuestros países.

El concepto del desarrollo sostenible está aceptado, asimilado; forma parte de la planeación, del discurso; se ha establecido como un compromiso al más alto nivel, ha sido refrendado por nuestros Presidentes y Jefes de Estado. El enfoque se ha ido poco a poco asentándose y se ha acercado desde posiciones extremas de un inicio o muy economicistas o muy ecologistas, ha venido tomando su justo término. Tenemos un diagnóstico muy completo y tenemos una plataforma programática muy ambiciosa. Se han asentado también principios básicos, como es el de la responsabilidad común, pero diferenciada.

Tenemos, sin duda, un mejor contexto institucional para el debate y para los compromisos; tenemos nuevas instituciones públicas todos los países contamos con alguna institución, de mayor o menor nivel, pero todos tenemos alguna institución; mayor cooperación internacional; tenemos nuevas instituciones regionales que abarcan varios países; tenemos un marco legal mucho más fortalecido; tenemos una agenda programática, nuestro Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas que baja Agenda 21 al terreno de lo regional. Tenemos una mayor capacidad, más investigación, más información, más conocimiento; hay más espacios de participación social y tenemos una emergencia de la acción del sector privado. Estos son algunos de los avances que yo reconocería y por eso soy optimista que en los próximos diez años vamos a poder tener un continente muy distinto.

El Plan de Acción para el desarrollo sostenible de las Américas es el documento, quizá el más importante que se ha generado, para tener una plataforma programática más precisa, pero su puesta en marcha implica saber dar una oferta integral ordenada en etapas, una oferta priorizada.

Otro problema radica en la falta de voluntad de los organismos financieros para trabajar entre ellos coordinadamente. Necesitamos mecanismos renovados e innovadores de financiamiento. Si existen hay recursos económicos, tenemos que saber hacerlos fluir adecuadamente para lo prioritario y saber cómo presentar esa agenda, para que sea irresistible para estos organismos.

J. APARICIO OTERO

El tercer punto, el obstáculo que siento de nuestros problemas de lentitud, es que no hemos logrado integrar los objetivos económicos, políticos, sociales y ambientales. Siguen siendo temas sectoriales, menos aun hemos podido integrar las políticas públicas y mucho menos nuestras instituciones. Creo que ese es el gran fracaso del desarrollo sustentable: la falta de integración de nuestras políticas.

Es indispensable integrar estas diferentes dimensiones, integrar a los actores de gobierno y de la sociedad, integrar las instituciones, e integrar las regiones. Este es un ejercicio muy difícil, pero es un ejercicio indispensable. Y es aquí donde yo veo el nuevo papel de la OEA. Es la idea de un gran foro americano para el desarrollo sostenible que pueda convocar a las distintas dimensiones, y que sea capaz de reunir en un mismo techo a los ministros del ambiente con los de economía y comercio, con los de los temas sociales para entonces debatir el futuro y debatir el largo plazo. Ese sería un foro de un diálogo integral, ese sería un nicho especial de esta Organización del cual no existe en el mundo entero.

Poder discutir en un foro de este tipo periódicamente con una agenda acotada, temas transversales que obliguen a esta integración interinstitucional temas como integración comercial, industria, energía, agricultura, transporte, turismo, e incluso a manera de mancuerna, salud y agua; ciudades y energía; agricultura y biodiversidad, pueden ser el espacio del diálogo adecuado para el seguimiento y para dar un impulso mayor al desarrollo sostenible. Requiere de un alto nivel de atención, nivel ministerial para que sea prioritario y evitar, como se señala, duplicar otros esfuerzos. Este foro es un foro que tendría este nicho único, pero tenemos que cuidar que no sean excluyentes de otros esfuerzos, de otras acciones y que no se nos vuelva a sesgar a los temas solamente ambientales. Hoy tenemos un desgaste ya de los foros ministeriales en las numerosas reuniones, tenemos que evitar la burocracia, tenemos que ser mucho más modernos, más ágiles en reuniones y en mecanismos distintos para las tomas de decisiones.

Quisiera terminar con una reflexión: un esfuerzo renovado de la OEA requiere de una importante decisión: abrir con real convicción la participación pública. No podemos seguir discutiendo los gobiernos al margen de la sociedad, necesitamos alimentarnos de la participación pública crítica, plural y democrática. Definamos cómo lo podemos hacer, ya hay algunas experiencias en otros foros, revisémosla e incorpóremosla a esta Organización.

En conclusión: aspiremos y trabajemos por una OEA del siglo XXI encabezando un esfuerzo mundial, el más avanzado en el desarrollo sustentable que convoque e integre todas las dimensiones del desarrollo sustentable, la política, económica, la social y la ambiental.

3. Conclusiones

Es indudable el progreso en la región en los últimos 20 años, tanto en lo conceptual como en lo institucional. Ahora el desafío se resume en cómo poner esos instrumentos intelectuales, esa estructura política, esos recursos en procesos que den resultados concretos que afecten positivamente la calidad de vida de aquellos habitantes que nunca tuvieron acceso al concepto mismo de ciudadanía y que signifiquen un mejor medio ambiente para las futuras generaciones. Para eso debemos preguntarnos, ¿Qué hacemos primero? ¿Cuál es el primer paso, cuál la primera prioridad? Es también esencial involucrar a la sociedad en estas acciones prioritarias, generar procesos reales de participación pública, que garanticen la pertinencia y viabilidad de esas acciones prioritarias. Asimismo, todas las capacidades institucionales y financieras de los organismos de la región deben estar en la mesa.

Pero además de voluntad política requerimos de capacidad técnica y de gestión administrativa, así como recursos internos de cada país reflejados en la orientación y programación de sus presupuestos anuales.

Los procesos de seguimiento e información, que den transparencia y sentido de responsabilidad a ese proceso deben institucionalizarse y coordinar, puede ser a través de las actividades conjuntas de la OEA, así como el intercambio de información y de experiencias.

Hay que modificar los instrumentos financieros tradicionales, bajo una nueva óptica de largo plazo. Hay que tener nuevas políticas de apoyo al desarrollo sostenible, tanto en el ámbito doméstico, como en el subregional y regional, teniendo en cuenta la evolución de la política exterior y la necesidad de nuevos y más creativos instrumentos financieros.

El éxito de estas iniciativas va a depender de la voluntad política de los gobiernos de adaptar el concepto de desarrollo sostenible como orientación de sus políticas públicas, integrando efectivamente los objetivos políticos, institucionales, sociales, económicos y medioambientales.

Esos objetivos son interdependientes en términos de progreso humano y por tanto deben ser encaminados de manera simultánea y coherente. Por eso, es importante integrar a los ministros de Finanzas en estas reuniones, pues los responsables del presupuesto y contraparte de las agencias financieras internacionales no pueden estar al margen.

El desafío para las relaciones internacionales y la diplomacia es evitar el desastre promoviendo el principio de la cooperación para la sostenibilidad regional y global sobre las visiones parroquiales del interés inmediato de los Estados. La crisis ambiental sólo puede enfrentarse con acciones colectivas en una escala global. Ningún país por sí sólo puede solucionar el problema, es imposible. La situación

J. APARICIO OTERO

requiere de niveles de cooperación y financiamiento sin precedentes en la historia.

Pero, antes de dudar en abrir esta cooperación, muchos gobiernos y agencias internacionales, debieran comparar esta cooperación con el costo futuro de no hacer nada.