
CON UN PIE EN LA SENDA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL GRAN DESAFÍO NECESITA UNA ESTRATEGIA

ARTURO LÓPEZ ORNAT*

RESUMEN

A partir del análisis de la insostenibilidad de nuestro modelo de desarrollo, tanto desde la perspectiva ecológica como social, el autor introduce las “Estrategias para el Desarrollo Sostenible” (EDS) como un vehículo en el camino hacia el desarrollo sostenible. Las EDS quieren dar cabida a actores y acciones diversas con horizontes de mira amplios que toman la forma de procesos participativos, vivos y dinámicos, a partir de los cuales se puede generar un sólido consenso social capaz de diseñar y liderar una respuesta estratégica, adaptada a cada contexto, para afrontar los retos de la sostenibilidad. Con el apoyo de una voluntad política firme y articuladas a través de los principios sugeridos en el artículo, las EDS podrían ejercer un efecto catalítico en pro del desarrollo sostenible.

ABSTRACT

Drawing from the analysis of an environmentally, and socially, unsustainable development pattern, the author introduces the “Strategies for Sustainable Development” (SSD), as a vehicle in the path towards sustainable development. SSD seek to embody a wide scope of actors and actions that take the shape of alive and dynamic participatory processes to nurture and lead a solid social consensus and set up a strategic, context-specific

* PANGEA Consultores, S.L.

response to the challenges of sustainability. With the support of a steady political will, and articulated through some principles suggested in this article, SSD could foster a catalyst effect in favour of sustainable development.

Han pasado diez años desde la Conferencia de Río y el desarrollo sostenible forma ya parte del vocabulario de Estados, empresas y organizaciones civiles. Viendo la acumulación de publicaciones y de retórica sobre este concepto, parece que escribir y hablar sobre desarrollo sostenible es fácil, pero hacer algo al respecto es otro asunto. Hay todavía muy poco compromiso por la sostenibilidad y el reloj sigue corriendo.

Estamos lejos de tomarnos este concepto en serio, y además abundan las percepciones equivocadas sobre el mismo, las más frecuentes, que el DS es un tema ambiental, que los problemas ambientales se arreglarán con mejor tecnología, o bien, que el DS, sea lo que sea, es responsabilidad de las administraciones públicas. También oímos que es un concepto inabordable en la práctica. Sin embargo, como veremos en estas líneas, ninguna de estas interpretaciones resulta acertada. La insostenibilidad del desarrollo está perfectamente documentada, está aceptado a todos los niveles el concepto de desarrollo sostenible, y los instrumentos más eficaces para movernos en esa dirección han sido también discutidos y adoptados, particularmente las llamadas “Estrategias para el Desarrollo Sostenible”.

¿Es acaso insostenible el desarrollo?

Evidentemente, el desarrollo entendido como crecimiento continuado no puede ser sostenible, aunque sólo sea porque se basa en el consumo y degradación de recursos naturales finitos y en la generación de desechos acumulativos. Por tanto ignora las leyes naturales básicas de las que se nutre el propio desarrollo. Una situación además muy agravada por la inequidad en el reparto de beneficios.

Un breve repaso a la situación ecológica en que nos encontramos despejará cualquier duda. Es cierto que, aunque la población mundial se ha duplicado en los últimos 35 años, también se ha duplicado la producción de alimentos. Pero las profecías de Malthus siguen vigentes. El incremento demográfico se mantiene (seremos otros 3.000 millones de personas más en el 2050) mientras que, por ejemplo, el ritmo de producción de alimentos no se mantendrá, ya que hemos llegado a una situación insostenible de intensificación agrícola. El 65% de la superficie cultivable de la Tierra muestra signos de degradación

(OCDE 2001) y el 25% está erosionada o muy degradada; incluso las mejores tierras —las irrigables— sufren el impacto de la degradación: el 30% ya se han perdido, en gran medida por la irreversible salinización de los suelos sometidos al riego en zonas inapropiadas (PNUMA 2000).

Las opciones de seguir ampliando esta frontera están limitadas en productividad y disponibilidad de tierras: el mundo explota ya el 54% del agua dulce disponible (WRI 1999), en muchos países (por ejemplo algunos mediterráneos) bien por encima de la capacidad de renovación natural (UICN 2002), y nuestra demanda de este recurso, tan estratégico como mal distribuido, se ha multiplicado por 6 desde 1950, y se volverá a duplicar para 2025.

¿Y nuevos suelos? El 85% de las tierras húmedas que faltan por abrir al cultivo, las que yacen bajo los bosques tropicales, no son aptas para la agricultura —como demuestran los fracasos agrícolas en estos ambientes, por múltiples razones ecológicas, que a su vez han acarreado enormes problemas económicos y sociales que no viene al caso detallar en estas líneas. Aunque desde 1950 ya hemos talado el 55% de los bosques, continúa la pérdida, cada año, de un 1% de la superficie forestal de la Tierra, retroalimentando un proceso de erosión de suelos, desertización y pérdida de opciones futuras. Análisis casi idéntico se puede hacer en las costas tropicales, cuya estabilidad y opciones pesqueras dependen de los ricos y frágiles arrecifes coralinos, la mitad de ellos ya afectados y un 28% destruidos (Worldwatch 2002). Todo ello se refleja en la pérdida irreversible de especies (cuyo ritmo de extinción en el Siglo XX ha sido 100 veces superior al natural, y pronto puede ser 1000 veces superior). En fin, nuestras opciones de “crecimiento”, que no de “desarrollo”, están tocando techo: un último dato: actualmente 75% de la pesca mundial ha llegado a su límite o está sobreexplotada (FAO 2000). La eficacia de las flotas pesqueras supera en un 40% la capacidad de carga de los océanos; el Atlántico, por ejemplo, esta sobrepecado desde 1989, y el Pacífico desde 1999. El Mediterráneo sufre el doble de carga pesquera de la que puede soportar.

No es necesario abundar aquí en el agravante de que todas estas disfunciones ecológicas (el lector habrá advertido que hemos omitido otros aspectos más conocidos como el cambio climático, la desertización o la destrucción de la capa de ozono), se retrolimentan entre sí, generando impactos de escala global.

Este panorama de insostenibilidad ecológica, sin embargo, empalidece ante las realidades de la inequidad e insostenibilidad social. Uno de cada cinco seres humanos (1.200 millones de personas) sobrevive en la extrema pobreza, sin agua potable y crónicamente sub-alimentados, mientras otros 1.600 millones viven con menos de 2 \$ al día, la mayor parte engrosando el número de

pobres en los suburbios de las grandes ciudades de países en vías de desarrollo (PVD). Simultáneamente, el 20% más rico consumimos el 86% de todos los recursos de la Tierra, y esta brecha no deja de crecer e incluso se está acelerando con la globalización de los mercados (Worldwatch 2002). Si nos comparamos con el 20% más pobre, que sobrevive con el 1,1% de los recursos mundiales, consumimos ya 85 veces más *per capita* (ONU, jul 2001). ¿cómo podría el *norte* exportar su modelo de desarrollo a los países del *sur*? Es imposible porque necesitaríamos ya más de dos planetas (WWF 2000) y sólo tenemos uno.

La contundencia de todos estos datos evidencia que estamos sumidos en un proceso insostenible. Las Naciones Unidas y la OCDE reconocen que *los dos problemas más complejos* que afronta la humanidad son la insostenibilidad del desarrollo, y la inequidad en el reparto de beneficios.

No es el crecimiento demográfico, sino la inequidad e ineficiencia de nuestro modelo de desarrollo, notablemente el del *norte*, la causa del problema. La OCDE ha señalado que *“la mayor parte de la degradación ambiental tiene su origen en los patrones de consumo insostenible de las capas altas y medias de la sociedad; los pobres del mundo consumen demasiada poca agua, energía y alimentos para hacer una contribución significativa a la degradación ambiental”*.

Mas aún, la población pobre es la más afectada por la degradación medioambiental: tanto en las grandes urbes de los PVD como, sobre todo, en las zonas rurales donde la salud y seguridad alimentaria de los más pobres depende de los bienes que la naturaleza directamente les provee cada día: el agua, los pastos, la pesca, la agricultura de subsistencia (con variedades autóctonas y sobre suelos marginales), la vivienda en zonas vulnerables, y hasta el 80% del material de construcción, la proteína (caza), y la energía (leña), la medicina y otros bienes básicos. También, las emergencias ambientales son cada vez más comunes. El CAD confirma que actualmente el 25% de todos los desastres humanitarios tienen una causa ambiental.

Una sociedad sería sostenible si tanto la condición humana como la condición de su ecosistema fueran satisfactorias ó estuvieran mejorando. Si una de ellas fuera insatisfactoria o estuviera empeorando, la sociedad no sería sostenible, de la misma forma que un huevo debe tener la clara en buena condición para que la yema también lo esté. En nuestro caso, ni la clara ni la yema están sanos.

Según análisis del CAD (OCDE 2001) las causas de esta situación comparten una serie de raíces comunes: la ausencia de mecanismos reguladores en los

mercados, falta de internalización de factores ambientales en el precio de las cosas, políticas públicas obsoletas y subsidios perversos, tecnologías inapropiadas y/o ineficientes; todo ello alimentado por el crecimiento demográfico, el incremento del consumo, y una insuficiente capacidad institucional para hacer frente a los nuevos retos.

Hay además un factor nuevo, las fronteras nacionales no son impermeables a esta problemática de desigualdad social, a mercados (social y ambientalmente insensibles) mundializados, y a la degradación de los ecosistemas que no respeta límites administrativos (por ejemplo, el clima, la atmósfera, la capa de ozono, los océanos, las radiaciones o los compuestos químicos persistentes).

Resulta dramático comprobar cómo la mayor parte de este deterioro ambiental y social, al producirse de forma gradual aunque inexorable, no termina de entrar entre las preocupaciones de los programas políticos, generalmente elaborados con horizontes de 4 ó 5 años. Mantenemos, eso sí, un hilo de esperanza, ya que estas tendencias negativas han sido felizmente detectadas, analizadas y comunicadas por las organizaciones internacionales, y finalmente, reconocidas por los propios países en la Cumbre de la Tierra de 1992.

Respuesta internacional

Aunque el concepto de Desarrollo Sostenible ya se debatía hace 20 años (UICN-WWF-PNUMA 1980) y fue después oficializado por la ONU en 1987, a través de la *Agenda 21* adoptada por la Cumbre de Naciones Unidas (en Río 1992) los países del mundo reconocieron que el desarrollo económico no puede darse indefinidamente a expensas del agotamiento de los recursos naturales, generando impacto medioambiental y ampliando la brecha en los patrones de consumo y bienestar social entre ricos y pobres.

La Agenda 21 insta a todos los sectores, gobiernos, empresas, y sociedad civil, a compartir una visión de largo plazo y a contribuir para avanzar hacia un mayor desarrollo humano para más personas y dentro de la capacidad de carga del planeta. Desde esta fecha, pese a algunos avances notables (sobre todo la adopción de los Convenios de Biodiversidad, Cambio Climático y de Lucha contra la Desertización), todos los indicadores demuestran el continuo deterioro de la situación. Aunque encontramos algunas historias exitosas, son poco significativas y están muy fragmentadas. El desarrollo sostenible como proceso integrador de la transformación social todavía es muy elusivo. Pero las revisiones de la ONU y de la OCDE en 2001 nos están llamando la atención

y exigen una acción rápida y contundente. El método propuesto consiste en establecer estrategias para el desarrollo sostenible.

Las recomendaciones de la segunda Cumbre de Naciones Unidas (Río+5), donde se constató el escaso avance en la Agenda 21, se recogen en el documento político “Shaping the XXI Century” donde la OCDE (1997) establece que los 22 países más ricos del mundo se comprometerán (entre otros indicadores sociales) a detener y revertir los impactos ambientales del desarrollo antes del año 2015, y para ello, en el 2005 cada país deberá estar aplicando ya una Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible (ENDS). La Cumbre de Naciones Unidas para Medio Ambiente y Desarrollo (Río+5, 1997) había establecido la fecha del 2002 para este mismo objetivo.

Las EDS (Estrategias para el Desarrollo Sostenible)

Por tradición el pensamiento estratégico parece haberse aplicado sobre todo para hacer la guerra, de hecho eran los militares griegos los primeros *estrategas*, pero como método de planificación-acción, puede aplicarse a cualquier otro objetivo, y ningún otro más apropiado que el desarrollo sostenible.

El enfoque estratégico es necesario cuando se trata de resolver asuntos complejos que involucren a muchos actores. Asuntos que exigen una perspectiva de largo plazo pero que no podemos abordar en su total complejidad, objetivos ambiciosos a los que nos enfrentamos con recursos limitados, posiblemente desde diferentes interpretaciones y con insuficiente compromiso entre las partes. Objetivos quizás móviles, con diferentes significados según el momento y el lugar, que no pueden ser alcanzados mediante un simple y previsible “plan maestro”. Procesos cuyos resultados parciales son muchas veces imprevisibles, donde prima la capacidad de análisis y de adaptación constantes. Procesos donde lo principal es definir una dirección compartida, unas prioridades y unas metas concretas, resolviendo problemas por el camino —adaptándose a cada situación, a veces cediendo algo para ganar más tarde— buscando crear consensos cada vez más amplios y alianzas cada vez más fuertes que gradualmente nos acerquen al objetivo.

Hay varias definiciones de lo que es una estrategia para el desarrollo sostenible, la más reciente proviene del CAD (OCDE 2001) “*un proceso estratégico y participativo de análisis, debate, fortalecimiento de capacidades, planificación y acción hacia el desarrollo sostenible*”, es decir, procesos para mejorar la calidad de vida manteniendo un balance entre los objetivos de desarrollo *económico, social, y ambiental*.

Experiencias previas en América Latina

En años anteriores (entre 1984 y 1992) pude vivir dos procesos de estas características en México y en Costa Rica (aunque antes no se llamaban así, ni se sabía muy bien como llevarlos a cabo). Esto me permitió después identificar, analizar y extraer lecciones —para la UICN (López Ornat 1995)— de 20 experiencias de este estilo, que como en los casos citados, de forma más o menos espontánea se estaban dando en 12 países de América Latina. La mayor parte de estas estrategias no fueron preventivas sino que se originaron como respuesta a problemas ambientales de envergadura (en zonas rurales muy pobres pero con alta biodiversidad). Inicialmente no pretendían resolver una combinación de objetivos económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, al verse involucradas en problemas sociales y económicos, se fueron gradualmente convirtiendo en estrategias para el desarrollo sostenible. Muchos de estos procesos fueron iniciados por departamentos del gobierno, frecuentemente los de Recursos Naturales, conjuntamente con ONGs. También, aunque con menos frecuencia de la deseable, participaron comunidades y productores locales, y en pocos casos alguna empresa.

Fue sorprendente encontrar cómo en regiones tan distintas los problemas eran tan similares, los errores cometidos y las lecciones aprendidas prácticamente los mismos. Por ejemplo, destaca la dificultad de todos estos procesos, aún impulsados desde la administración pública, para integrarse en los sistemas de planificación oficiales. La mayoría de estas estrategias, todavía hoy, se perciben como planes del sector “verde”, dependientes de un ministerio ambiental, rara vez con la participación de los gobiernos locales, o de los ministerios fuertes como los de Planificación, Economía, Hacienda, Agricultura o Energía. Estas estrategias no siempre enfocaron los aspectos macroeconómicos que son prioritarios para los gobiernos, y tampoco consiguieron vencer la limitada coordinación que hay entre departamentos gubernamentales, la falta de compromisos financieros o la discontinuidad política tan frecuente en muchos países. Dificultad añadida es nuestra cultura de la planificación —lineal, sectorial y centralizada—, factores de los que es tan difícil escapar. El DS exige una visión intersectorial y una acción coordinada entre sectores y entre niveles de la sociedad.

Entre aciertos, errores y fracasos, estas estrategias dejaron interesantes lecciones. Destaca, por ejemplo, que sus promotores (gubernamentales) con frecuencia quieren ver y presentar un documento. Pero las estrategias no son documentos, sino procesos. El proceso es más importante que los productos, hay un “síndrome del producto terminado” que es contrario al concepto estratégico. En el caso del documento, al poner demasiado énfasis en este producto,

se debilita la acción y, gradualmente, el interés de los participantes. El documento, generalmente muy bien presentado y bastante exhaustivo, suele terminar olvidado y cogiendo polvo en algún estante. Las experiencias analizadas sugieren que la planificación no debe obsesionar estos procesos. Un breve documento, sin embargo, es útil a diversos propósitos: hace explícitos los acuerdos, recoge las directrices que pueden ser oficializadas, ayuda a ordenar las prioridades, y sirve para socializar conceptos y para promover la participación.

La experiencia demuestra que la herramienta principal para formular y aplicar una estrategia es la participación de los sectores y grupos de interés, *incluida la oposición política*. Mucho más que la simple consulta sobre un producto terminado, la participación de los interesados, desde la etapa de diagnóstico, garantiza una visión concertada, incorpora la diversidad de enfoques, fortalece la capacidad de cada miembro y del conjunto, suma esfuerzos y permite compartir la responsabilidad por el cambio. Allí donde hubo participación, el proceso fue más eficiente y duradero. La participación permitió eliminar desacuerdos y prevenir conflictos, creando alianzas entre sectores tradicionalmente poco colaboradores entre sí, por ejemplo los campesinos y las compañías forestales, los gobiernos y las ONGs, los indígenas y los grandes hacendados, los pescadores y los servidores turísticos, y de todos ellos entre sí. Otra lección común a todos estos casos fue la necesidad de contar con un *motor*, alguien que lidere el proceso, quizás un equipo inter-institucional, que mantenga el dinamismo más allá de los cambios políticos.

En fin, aunque el número de lecciones aprendidas es mucho más amplio, cabe destacar que lo primero es reunir a las partes, compartir un diagnóstico y concertar una visión de futuro. También es importante adaptarse a las agendas políticas, facilitando su ejecución y no presentando propuestas inabordable. Es necesario acordar prioridades y planes de acción a corto plazo, repartiendo las responsabilidades entre los participantes, y estableciendo también indicadores de resultados que permitan una evaluación regular. En este sentido, aprendimos que no es posible intentar hacerlo todo, pues la tarea es tan abrumadora que fácilmente frustrará a los participantes. Lo estratégico es centrarse en unos pocos puntos, establecidos por consenso en la línea de *ganar-ganar*, y resolverlos bien, inyectando así energía al proceso. Es imprescindible, regularmente, tener algunos resultados visibles.

Aprendimos también que no hay una receta para el desarrollo sostenible, pues los contextos, capacidades y prioridades varían con el tiempo y con los lugares. Hay sin embargo unos *principios metodológicos de aplicación aparentemente universal*. Las lecciones a que hemos aludido, extraídas de la siempre

dinámica y creativa sociedad latinoamericana, son, como luego veremos, análogas a las recomendadas por el CAD (2001) para todo el mundo.

Sin embargo, en cuanto a los *contenidos* de las ENDS, cada país las ha enfocado desde diferentes perspectivas. En el Norte, el enfoque ha sido la reorientación e integración de instituciones, las regulaciones ambientales, certificaciones de calidad, y aspectos de eco-eficiencia. En el Sur las EDS han conseguido integrar criterios ambientales en algunos planes de desarrollo, y han permitido que ONGs y gobiernos se coordinen; en algunos casos se han creado nuevas instituciones, o se han lanzado programas de educación o de conservación de la naturaleza. Pero en muchos otros casos los resultados se redujeron a la preparación de proyectos para ser financiados —solo los más atractivos— por fuentes externas. De hecho, muchas estrategias en PVD se originaron por idea de los propios donantes, siendo la donación, y no el compromiso de sostenibilidad, la recompensa esperada.

En general, tanto en el norte como en el sur, la mayor parte de las estrategias y Agendas 21 son sólo documentos, realizados en gabinetes técnicos cerrados, con escasa si alguna aplicación real, y no son vinculantes —no han generado compromisos en otros sectores— ni siquiera de los mismos gobiernos en funciones.

La propuesta del CAD-OCDE

El CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) está decidido a integrar el medio ambiente en toda la cooperación, y además establece el desarrollo sostenible como objetivo global donde integrar la lucha contra la pobreza, la prevención de conflictos y la seguridad.

Desde 1998 la prioridad del Grupo de Trabajo de Medio Ambiente del CAD ha sido el apoyo a la preparación de la Cumbre de Naciones Unidas (Rio+10), con preocupación por superar los flojos resultados de la anterior Cumbre de 1997 (Rio+5), a saber, débiles compromisos y avances hacia la Agenda 21, y un rol cada vez menos claro de los gobiernos frente al empuje de la globalización. Para ello el CAD decidió financiar ejercicios piloto a nivel nacional (ENDS) en 5 países, y aprender sobre cómo llevar a cabo estos procesos en los PVD. Uno de estos países, propuesto y financiado por España, fue Bolivia (los otros 4 fueron Burkina Faso, Nepal, Tanzania y Tailandia).

La síntesis de este aprendizaje está recogida en una excelente publicación (CAD 2001). Los resultados coinciden en muchos aspectos, si no todos, con las lecciones aprendidas que hemos señalado para Latinoamérica, y con el enfoque estratégico que hemos delineado antes, pero añaden nuevas ideas

y revisados conceptos, y proponen una ruta más clara para las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible (ENDS).

El CAD propone que las ENDS no deben forzar nuevos ejercicios de planificación, sino proveer principios y prácticas para asistir —a los responsables de la planificación en cada país— en la elaboración de cualquier nuevo plan o estrategia que esté siendo desarrollado, con el fin de incorporar los criterios de sostenibilidad. Por tanto, no se plantean nuevos planes ni documentos sino, esencialmente, revisar las estrategias y planes actualmente en marcha en cada país, para incorporar, con amplia participación de los sectores afectados y responsables, el equilibrio económico/social/ambiental y la visión de largo plazo.

Cada país debe enfocar este proceso según sus particularidades. Las ENDS construyen sobre otras estrategias ya iniciadas, como pueden ser las de pobreza, biodiversidad, energía u otras sectoriales. No serán un nuevo ejercicio de planificación impuesto por los donantes sino un proceso de optimización y coordinación de todos los planes y acciones de desarrollo en marcha en los países, con el fin de hacerlos complementarios y coherentes, dirigiéndolos gradualmente hacia el desarrollo sostenible.

Como procesos de cambio, las ENDS fácilmente pierden su inercia si no presentan resultados. Para mantenerse vivas, deben abordar metas realistas y mensurables, a ser posible incorporadas a los planes de gobierno, y definir los roles y responsabilidades de los distintos participantes. Un resumen muy sintético de las recomendaciones metodológicas del CAD aparece en el Recuadro 1.

Las ENDS no tienen un principio o un final discreto. Dado que las circunstancias cambian constantemente, las estrategias requieren adaptación permanente. Deben entenderse como una serie de mecanismos y procesos coordinados para ayudar a las sociedades a trabajar por la sostenibilidad, y no como “planes maestros” que de cualquier forma se volverán cada día más obsoletos.

Este último aspecto es muy relevante. No existe una receta válida para todas las situaciones —sino unos procedimientos eficaces para responsabilizar a la sociedad por un futuro mejor. Mucho menos puede una ENDS ser impuesta desde niveles de decisión, o desde equipos técnicos, o desde la visión o las necesidades de un país donante. Las ENDS son ejercicios internos —de reflexión, diálogo, concertación— una necesidad sentida por quienes después tendrán la responsabilidad de ejecutar los cambios. Las ENDS deben ser ajenas a presión o condiciones externas. El CAD subraya la importancia de la propiedad nacional, de la necesidad de contar con las prioridades nacionales, y de que las agencias de desarrollo sean coherentes con éstas y entre sí.

Recuadro 1. Principios clave de las estrategias para el desarrollo sostenible

a) *Las Estrategias para el desarrollo sostenible deberían ser:*

Lideradas y pertenecientes a los países

Enraizadas en una visión a largo plazo del desarrollo. La visión debería reflejar un consenso entre partes involucradas —sociales, económicas y políticas, reflejando todo el espectro político. El compromiso gubernamental al más alto nivel por esta visión también es esencial.

Definidas por medio de procesos participativos, que involucren a todos los sectores de las sociedad, sector privado y gubernamental, para abrir un debate, acordar prioridades y construir un consenso y apoyo político para la acción.

Basadas en un sólido análisis incluyendo un diagnóstico de la situación actual, los escenarios y tendencias futuras, y los riesgos, incluidos aquellos más allá del control del propio país.

Asegurar resultados beneficiosos para los grupos más desfavorecidos y marginados, notablemente los pobres

Integradoras de objetivos económicos, sociales y ambientales, a través de políticas que mutuamente se apoyen.

b) *Al desarrollar una Estrategia es esencial:*

Construir sobre procesos ya existentes más que añadiendo otros nuevos, y enfocarse en mejorar la convergencia, complementariedad y coherencia entre distintos marcos de políticas y de planificación

Vincular los niveles nacional y local. Los principios y direcciones estratégicas clave se establecerían a nivel nacional pero la planificación detallada, la aplicación y el seguimiento debe darse a un nivel descentralizado

Establecer metas realistas, mensurables y vinculadas a realidades presupuestarias. Las estrategias deben estar plenamente integradas en las previsiones presupuestarias para asegurar que hay recursos para llevarlas a la práctica; y a su vez, la preparación de presupuestos debe tener en cuenta las prioridades señaladas en la Estrategia.

Definir los roles, responsabilidades y relaciones entre los principales participantes y acordar las reglas del juego

Identificar la capacidad existente y fortalecerla para desarrollar los nuevos roles y objetivos marcados en la Estrategia

Seguimiento y mejora permanente, desarrollando indicadores y otros mecanismos para conocer los cambios, aprender en el proceso, identificar tendencias y corregirlas en el camino.

A nivel nacional, una ENDS se asemeja a una Agenda 21 a nivel municipal. Una lección muy subrayada es que estos procesos requieren ante todo voluntad y compromiso político. Dada esta condición indispensable, hay que tener en cuenta que un gobierno, aunque en su mano esté dar un golpe de timón, no puede transformar la sociedad, las políticas financieras, las responsabilidades del sector privado, los hábitos de inversión y de consumo, y tantos otros aspectos. El gobierno no puede dejar de contar con la sociedad civil —la beneficiaria final— que aporta capacidad mediante su participación, y ejerce presión mediante sus propuestas, mediante su consumo dirigido o su inversión responsable. Y no puede apartar a las empresas, a quienes corresponde innovar, ser más ecoeficientes, y más responsables con su sociedad y su entorno. El sector privado ha sido el gran ausente en las estrategias desarrolladas hasta la

fecha, incluidas las del CAD, y esto resta aplicabilidad a las ENDS. Tengamos en cuenta que en nuestra sociedad, las empresas ya detentan 50 de los 100 mayores PIB del mundo.

Una ENDS se basa en la visión de un futuro más sostenible, compartida entre gobierno, sociedad civil y empresas. Podemos encontrar visiones diferentes también a nivel sub-nacional; por ejemplo, la ENDS propuesta por Bolivia consideraba los distintos significados del desarrollo sostenible para los pobladores de la sierra o de la llanura, o entre pueblos indígenas y no indígenas. Para concertar diferentes visiones, es casi obligado el método del diagnóstico participativo de la situación actual y de sus tendencias. Aún reconociendo las dificultades para practicar una participación efectiva, el CAD subraya que la participación es el elemento fundamental en una estrategia, y ofrece algunas recomendaciones prácticas de cómo llevarlo a cabo, que no son ajenas a la experiencia adquirida en la cooperación al desarrollo y con las que muchos lectores estarán bien familiarizados.

Las ENDS no están solas

El CAD, y también la Unión Europea, han establecido que las ENDS serán, a partir de ahora, el marco general de las estrategias-país para la cooperación internacional. Sin embargo, pese a su más que loable y profesionalizado esfuerzo por aunar voluntades en la OCDE y por contar con la visión de los PVD y de la sociedad civil de estos países, y así como el mundo empresarial sigue ausente, tampoco se ha conseguido incorporar a esta preocupación por la sostenibilidad a otros grandes actores del desarrollo en el mundo, como son el Banco Mundial y el FMI.

En paralelo al proceso de las ENDS, otras propuestas que incorporan algunos de estos principios están en marcha en los PVD: las “visiones nacionales”, las “Agendas 21”, el “Comprehensive Development Framework” (CDF) del Banco Mundial y las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP), apoyadas por el Banco Mundial y el FMI.

Las CDF, que deben ser elaboradas por los propios países, persiguen un buen balance en las políticas de desarrollo entre diferentes sectores, integrando aspectos sociales a los objetivos de desarrollo económico. Pero aunque se trazan un horizonte de 15 a 20 años, no tienen el desarrollo sostenible como objetivo explícito, e incluso el tema ambiental es tratado de forma sectorial, no horizontal (incluso, como un sub-sector dentro de recursos naturales). Los PVD se interesan por seguir estas políticas del Banco Mundial, pues de ello

podría depender la obtención de créditos futuros. Por su lado las ERP ejercen aún mayor presión sobre las voluntades de los PVD. Las ERP han sido fuertemente criticadas por su visión cortoplacista, muy débil integración de los factores de género y de medioambiente, y porque al ser directamente condicionantes para la condonación de la deuda de los países más pobres (HIPC), provocan una débil apropiación del proceso por el país interesado.

En comparación con estos procesos paralelos (CDF y ERP), las ENDS proponen el desarrollo sostenible como visión de largo plazo y como estrategia para el desarrollo y para el combate de la pobreza. Como proceso son más abiertas y participativas, y sobre todo no condicionadas. Sin embargo, la recompensa está menos clara, o se intuye más a largo plazo. Son los CDF y sobre todo las ERP las estrategias que por su inmediatez atraen el interés de los PVD. Así sucedió en el caso de Bolivia, donde aun habiendo pasado por un proceso de ENDS, la ERP se ha constituido *de facto* en su plan nacional de desarrollo 2000-2015.

Intentando minimizar la incoherencia entre políticas de ayuda externa, y para evitar el colapso de la capacidad de los PVD para planificar a gusto de todos los donantes, el CAD propone que se trabaje por la convergencia y se evite la competencia entre bancos, fondos y agencias de desarrollo, buscando la coherencia con un objetivo común, el desarrollo sostenible. Objetivo que por otro lado es el único que ha sido oficialmente ratificado por todos los países del mundo (Río 1992 y Río+5) y que debería ejercer de paraguas conceptual a todas las demás estrategias financieras o sectoriales.

En este contexto, las ENDS siguen siendo válidas porque no pretenden imponer las prioridades ni pelear por su propia etiqueta, sino que promueven la definición de una visión común, el diálogo y los procesos participativos, y una serie de principios y mecanismos de aplicación universal que sólo pueden enriquecer cualquier otro proceso en marcha. Recomiendan la acción coordinada, incorporar el factor ambiental, fortalecer la capacidad local para seguir con el proceso, la obtención de resultados mensurables, y la reflexión sobre las tendencias observadas. Más en concreto, las ENDS recomiendan que las ERP incorporen Estudios de Impacto Ambiental, establezcan indicadores ambientales y de sostenibilidad, y se entiendan como un proceso de aprendizaje para combatir la pobreza, identificando claramente las relaciones y balances que hay entre pobreza y medio ambiente, optando por soluciones *ganar-ganar*; y asegurando la coherencia interna en los países y entre los donantes. Para el CAD el desarrollo sostenible constituye el objetivo superior y las ENDS son de alguna forma la estrategia global que puede incorporar cualquier otra estrategia parcial.

¿Qué podríamos esperar?

Hemos escuchado y leído numerosas definiciones del desarrollo sostenible. Conceptualmente parece claro, pero en realidad nadie sabe lo que es ni qué aspecto tiene o tendrá. Sólo estamos seguros de que nuestro actual proceso de desarrollo no es sostenible. Por tanto, debemos movernos hacia la sostenibilidad, y cada paso que damos nos acerca a ese horizonte. En este empeño, el concepto y la práctica propuestos por las ENDS, en cualquier país del mundo —rico o pobre— es la opción más coherente.

El desarrollo sostenible no es un “estado” al que llegar sino una senda que seguir. Moverse hacia la sostenibilidad presenta enormes desafíos, cambios estructurales. Diferentes países harán diferentes elecciones. Las estrategias para el desarrollo sostenible sirven para hacer esas elecciones de una forma realista, efectiva y duradera. El CAD recomienda utilizar los procesos que ya están en marcha, y que puedan ser más promisorios para la sostenibilidad, como puntos de entrada, y fortalecerlos a través de los siguientes factores clave:

- a) Tener un mandato claro, apoyo político al más alto nivel;
- b) Compartir con los actores de la sociedad una visión de largo plazo;
- c) Disponer de una auditoría ambiental —una base científica sobre el estado del desarrollo;
- d) Realizar un diagnóstico participativo con todos los actores, identificando problemas causa-efecto y sus posibles soluciones;
- e) Construir sobre lo que ya funciona;
- f) Priorizar unas pocas actuaciones de consenso, sencillas, realistas, demostrativas, de bajo coste económico y político;
- g) Distribuir responsabilidades entre todos los sectores; y
- h) Establecer un sistema de evaluación y seguimiento, previendo mecanismos para corregir tendencias.

El CAD subraya que la voluntad política es la condición *sine qua non* y la participación efectiva el elemento fundamental. Pero no hay ningún toque mágico. El desarrollo es un proceso por el cual una sociedad adquiere la capacidad de gestionar sus propios recursos (humanos, naturales, financieros, tecnológicos...) para mejorar la calidad de vida de todos los presentes y por venir. El proceso es una mejora permanente, estadíos que pueden ser catalizados (quizás con los instrumentos y objetivos que nos atrevemos a sugerir en el Recuadro 2) pero en ningún caso saltados. Nos conviene transcurrir desde hoy mismo por la senda de la sostenibilidad. Las estrategias son recomendables para hacer este camino más corto.

Recuadro 2

¿Y todos nosotros, qué podríamos hacer?

Ningún sector de la sociedad, tampoco los gobiernos, tiene la posibilidad de afrontar por sí solo los cambios que requiere el desarrollo sostenible. Las estrategias se basan en crear alianzas. La propiedad de las estrategias de desarrollo sostenible no podría limitarse a las administraciones públicas, aunque con frecuencia así ha sido y como vemos en el texto, este es el motivo por el que ha habido tan pocos avances.

Los gobiernos son sin embargo un actor destacado en este proceso, y pueden dar algunos de los pasos más firmes. Las políticas que han subsidiado el agotamiento de los recursos y marginalizado a los pobres deberían ser modificadas cuanto antes. Se pueden establecer también mecanismos para internalizar los costes ambientales, por ejemplo: promoviendo nuevas políticas fiscales, y ejerciendo el inmenso poder de compra y de contratación que tienen las administraciones públicas de forma que sean premiados los productos y servicios con responsabilidad ambiental y social. En fin, los gobiernos podrían promover la participación pública en la toma de decisiones, e impulsar la incorporación de la sostenibilidad en la enseñanza, la formación, y la comunicación. Y ante todo, podrían evitar la incoherencia y descoordinación entre sus políticas sectoriales (se siguen lanzando estrategias de biodiversidad ajenas a los planes forestales, a su vez ignorados por los planes hidrológicos; o leyes de costas ajenas a planes turísticos, o planes energéticos independientes de planes de residuos, etc. Y tantos otros casos más cercanos que cada lector habrá conocido).

Pocos avances en la línea de la sostenibilidad podemos esperar sin el concurso de la sociedad civil organizada, que generalmente lidera las propuestas de cambio, participando y proponiendo soluciones, presionando a los gobiernos y a las empresas, premiando las soluciones y actitudes innovadoras y justas. Y no sólo la sociedad organizada; también los ciudadanos "de a pie", sobre todo desde el poderoso Norte, podemos ejercer una presión formidable a través del consumo de productos sostenibles, adoptando hábitos más responsables con el entorno, y sobre todo invirtiendo nuestros ahorros en fondos éticos, disponibles ya en muchos países. Podemos exigir también más ayuda para los PVD (aunque desde 1992 la economía global ha crecido un 30%, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha descendido un 20% en el mismo periodo).

¿Y el sector privado, qué rol podría jugar? En plena cultura de libre mercado a nivel planetario, las corporaciones tienen pocos incentivos para mejorar su creciente responsabilidad social y ambiental. Reaccionan sin embargo a la presión de gobiernos y consumidores. A las empresas les compete innovar con tecnologías apropiadas y limpias, perseguir la eco-eficiencia y promover el desarrollo local y global ejerciendo su inmensa influencia a través de prácticas de mayor responsabilidad social y ambiental.

Este un pez que se muerde la cola; ¿alguien puede romper este círculo vicioso? Probablemente la sociedad civil, ejerciendo presión, tiene la mejor opción, pero también la clase política la tendría. Si solamente nuestros políticos estuvieran obligados a presentar su visión de largo plazo (digamos, unos 20 años) y en función de ésta proponer su programa electoral a corto, avanzaríamos mucho más deprisa.

Estamos lejos de la sostenibilidad, aunque quizás ya con un pié en la senda. ¿Es acaso inabordable el sentido común? ¿cuánto cuesta la Agenda 21 a nivel planetario? El Secretariado de la CNUMAD (en Río+5) estimó que aplicar todas las recomendaciones de la Agenda 21 requeriría 600.000 millones de dólares al año, de los que 125.000 millones aportaría el norte. Esto supone poco más del diez por ciento (10%) de lo que el mundo gasta en armamentos en el mismo periodo. Algunas ONGs plantean que cada año se reduzca un 1% el gasto armamenticio, y estos miles de millones de dólares se dediquen a financiar el desarrollo sostenible (por ejemplo, ENDS realmente participativas) por todas las naciones y comarcas del mundo.

Bibliografía

- CAD 2001. Adapted from R.T. Watson, J.A. Dixon, S.P. Hamburt, A.C. Janetos, and R.H. Moss. 1998. *Protecting Our Planet, Securing Our Future: Linkages Among Global Environmental Issues and Human Needs*.
- DALAL-CLAYTON, B. y S. BASS. 2000. *National Strategies for Sustainable Development: the Challenge Ahead*. IIED, Londres 29 pp.
- LÓPEZ ORNAT, A. 1995. *América Latina: Estrategias para el Desarrollo Sostenible*. Unión Mundial para la Naturaleza. UICN. Gland, Suiza.

- NACIONES UNIDAS. 2001. "Combating Poverty". UN Economic and Social Council. 30 April-2 May 2001. CDS in preparation of World Summit on Sustainable Development.
- OCDE-CAD (1997). *Shaping the 21st century*. Organización para la Cooperación y el desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo. París.
- OCDE. 2001. *Policy Briefs: Sustainable development Strategies: what are they and how can development co-operation agencies support them?* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo. París.
- UICN/WW/UNEP. 1980. *The World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. Gland, CH.
- UICN. 2002. *Integrated management of river basins in the Mediterranean region: sustainable water for nature and food*. PANGEA Consultores SL y UICN-Programa Mediteráneo. Málaga, marzo 2002.
- UNEP, NASA, World Bank: *The World Bank and the Global Environment: A Progress Report*. May 2000.
- WORLDWATCH 2002. *Informe sobre el Estado del Mundo 2002*. Worldwatch Institute, Washinton DC.