

# Estrategias de Sostenibilidad: Pocas noticias, pero sustanciales lecciones

ARTURO LÓPEZ ORNAT

*Director Técnico de PANGEA Consultores SL.*

## **RESUMEN**

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), los dos principales retos para el siglo XXI, muy relevantes en América Latina, son la insostenibilidad del desarrollo y el reparto no equitativo de beneficios. Para abordar tan complejos objetivos es imprescindible un enfoque estratégico que integre a todos los actores, generando una visión compartida de largo plazo, intersectorial y definida por métodos participativos. En la práctica, es importante movilizar y optimizar los escasos recursos existentes, basándose en procesos que ya estén en marcha, adoptando cada actor un papel propio y coordinado, y persiguiendo algunos resultados a corto plazo que mantengan viva la inercia participativa. Denominados “Estrategias para el Desarrollo Sostenible”, estos procesos han sido intentados, primero de forma espontánea y después más estructurada, en América Latina desde principios de los años 1990 y algo después en otras zonas del mundo. De sus logros, más bien escasos, y de sus numerosos errores, se extraen interesantes lecciones prácticas, aplicables tanto a las políticas de gobierno, como a las entidades financieras, las empresas, la sociedad civil y la ciudadanía.

## **ABSTRACT**

According to United Nations (UN) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the more important

challenges for the XXI century, very relevant in Latin America, are the untenable development and the inequity in the distribution of the resources. To approach such complex goals a strategic focus is required, that integrate all the actors, generating a shared vision for a long-term period, intersectorial and defined under participative methods. In practice, it is important to mobilize and to optimize the short existing resources, based upon projects that are already operating, in which every actor adopt its own and coordinated roll , and working forward to achieve some short-term results that help to maintain active the participate inertia. The so called "Strategies for Untenable Development", these processes have been tried, first in a spontaneous way and later on in a more structured way, in Latin America since the beginning of the 90's and something more in some other areas of the world. Out of its successes, which are more limited and out of its frequent errors, can be pointed out interesting practice lessons, that can be applied in government policies as well as financial institutions, enterprises, civil society and citizenship.

**Palabras clave:** Estrategias para el Desarrollo Sostenible. Métodos Participativos. Responsabilidad compartida. Reparto equitativo de beneficios.

**Key words:** Sustainable Development Strategies. Participative Methods. Shared Responsibility. Equitable benefits distribution.

## INTRODUCCIÓN

Han pasado doce años desde la Conferencia de Río y el desarrollo sostenible (DS) forma ya parte del vocabulario de estados, empresas y organizaciones civiles. Pero estamos lejos de tomarnos este concepto en serio, y 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 fuere, es responsabilidad de las administraciones públicas. También oímos que es un concepto inabordable en la práctica.

Nos proponemos en estas líneas, sin embargo, mostrar que ninguna de estas inter-

pretaciones resulta acertada. La experiencia ha dejado numerosas lecciones prácticas sobre cómo acercarnos a la sostenibilidad, pero es necesario el concurso político, financiero y económico para movernos en esa dirección.

## ¿ES ACASO INSOSTENIBLE EL DESARROLLO?

El desarrollo entendido como crecimiento continuado no puede ser sostenible 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 desigualdad 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 difícilmente se mantendrá porque debido a la intensificación agrícola a corto plazo, buscando la producción inmediata, el 65% de la superficie cultivable de la Tierra muestra signos de degradación (OCDE 2001a) y el 25% está erosionada o muy degradada; incluso un 30% de las mejores tierras —las de secano— ya se han perdido, en gran medida por la irreversible salinización de los suelos sometidos al riego en zonas inapropiadas (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] 2000).

Las opciones para seguir ampliando la frontera agrícola son limitadas. En zonas poco lluviosas, la intensificación agrícola (responsable del 70% del consumo de agua) está limitada porque el mundo explota ya el 54% del agua dulce disponible (Instituto Mundial de Recursos: World Resources Institute [WRI] 1999), en muchos países (africanos y mediterráneos) bien por encima de la capacidad de renovación natural (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [UICN] 2002), y nuestra demanda de este recurso, tan estratégico como mal distribuido, se ha multiplicado por seis desde 1950, y se volverá a duplicar en 2025. En cuanto a zonas lluviosas, el 85% de las

tierras 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. Aunque desde 1950 ya hemos talado el 55% de los bosques latinoamericanos, continúa la pérdida, cada año, de un 1% de la superficie forestal, retroalimentando un proceso de erosión de suelos, desertización y pérdida de opciones futuras. Un 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 cien veces superior al natural, y pronto puede ser mil veces superior). En fin, nuestras opciones de “crecimiento”, que no de “desarrollo”, están tocando techo: otro dato: actualmente el 75% de la pesca mundial ha llegado a su límite o está sobreexplotada (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] —PNUMA— Banco Mundial [BM]-WRI 2000). La eficacia de las flotas pesqueras, fundamentalmente del “norte”, supera en un 40% la capacidad de carga de los océanos; el Atlántico, por ejemplo, está sobreexplotado desde 1989, y el Pacífico desde 1999.

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 retroalimentan entre sí, generando impactos de escala global.

Este panorama de insostenibilidad ecológica, sin embargo, palidece ante las realidades de la desigualdad e insostenibilidad social. Es sobradamente sabido que el 45% de la población mundial vive por debajo del umbral de la pobreza. 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 cápita* (ONU 2001) ¿Cómo podría el *norte* exportar su modelo de crecimiento a los países del *sur*? Es imposible porque necesitaríamos ya más de dos planetas como la Tierra (World Wildlife Fundation [WWF] 2000, *Huella Ecológica*) para mantener el consumo actual.

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 falta de equidad en el reparto de beneficios.

No es el crecimiento demográfico, sino la desigualdad e ineficiencia de nuestro modelo de desarrollo, notablemente el del “norte”, la causa del problema. La OCDE (2001a) 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”*.

Según la OCDE (2001b) las causas de esta situación comparten raíces comunes:

- La ausencia de mecanismos reguladores en los mercados,
- La falta de internalización de factores ambientales en el precio de las cosas,
- Políticas públicas obsoletas y subsidios perversos, y
- 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) globalizados, 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 se aborda en los programas políticos, generalmente elaborados con horizontes de 4 ó 5 años como máximo.

#### **RESPUESTA INTERNACIONAL**

Podemos mantener un hilo de esperanza porque estas tendencias negativas ya han sido detectadas, analizadas y comunicadas por las organizaciones internacionales, y finalmente, reconocidas por los propios países en la Cumbre de la Tierra de 1992. La

Agenda 21 anima 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 algunos casos con éxito, son poco significativos y están muy fragmentados. El desarrollo sostenible como proceso integrador de la transformación social todavía es muy elusivo.

Independientemente de los numerosos instrumentos que pueden ponerse en marcha para ir hacia la sostenibilidad (por ej. los mencionados en los Recuadros 1 y 2), importantes organismos internacionales –(ONU 2001), (OCDE 1997) y (OCDE 2001)– y muchos técnicos, entre los que me quiero contar, consideran que el nuevo paradigma solamente se materializará si sabemos, primero, compartir una visión común (en un ámbito internacional, nacional y local) por un futuro sostenible, y después, aplicar un enfoque estratégico para abordarla de forma eficaz, coherente y durable.

Las recomendaciones de la segunda Cumbre de Naciones Unidas para Medio Ambiente y Desarrollo (Río + 5, 1997), 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 26 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). En Río + 5 se estableció la fecha del año 2002 para este mismo objetivo. Es evidente que ni en 2002, ya pasado, ni en 2005, tan próximo, se hará realidad esta previsión, pero los numerosos intentos de ENDS en los últimos 10 años, principalmente en América Latina, dejan numerosas lecciones aprendidas, pequeñas victorias y bastantes más errores, de donde se pueden extraer algunas recomendaciones prácticas.

#### **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 involucran a muchos participantes. Procesos de cambio 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 significa-

dos 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. En estos procesos 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 (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) (OCDE 2001b) *“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 EN AMÉRICA LATINA**

En años anteriores (entre 1984 y 1992) pude vivir dos procesos de estas características (aunque antes no se llamaban así, ni se sabía muy bien cómo llevarlos a cabo) en México y en Costa Rica. Esto nos permitió después identificar, analizar y extraer lecciones –para la UICN (López Ornat 1995)– de 16 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 preven-

tivas 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 Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). También, aunque con menos frecuencia que 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 las mismas. Por ejemplo, destacar la dificultad de todos estos procesos, aun 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 dis-

continuidad 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.

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 información o consulta, 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, idealmente un equipo inter-institucional, que mantenga el dinamismo más allá de los cambios políticos.

Aprendimos también de estas Estrategias que sus promotores (gubernamentales) con frecuencia quieren ver y presentar un documento. Pero las estrategias no son docu-

mentos, sino procesos. El proceso es más importante que el producto. Tenemos el “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 en algún estante. Las experiencias analizadas sugieren que la planificación no debe dejarse obsesionar por estos procesos. Sin embargo, un breve documento 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 mayor parte de las lecciones aprendidas son metodológicas. El proceso arranca cuando somos capaces de reunir a las partes, compartir un diagnóstico de la situación presente y de las tendencias de insostenibilidad, y concertar una visión de futuro, sostenible, que satisfaga a todos. También es importante adaptarse a las agendas políticas, facilitando su ejecución y no presentando propuestas inabordables; aprovechar los planes y estructuras existentes evitando la creación de otros nuevos. 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 sería com-

partir una visión del futuro y centrarse en unos pocos puntos realistas, establecidos por consenso y abordables con los recursos existentes, y resolverlos bien, inyectando así energía al proceso. Es imprescindible, sistemáticamente, tener algunos resultados visibles y mostrarlos.

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, con prioridades “verdes”, fallaron en incorporar las necesidades de desarrollo social y económico, aunque consiguieron integrar criterios ambientales en algunos planes de desarrollo, y permitieron que ONGs y gobiernos se coordinaran por vez primera; en algunos casos se crearon nuevas instituciones, o se lanzaron 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 Países en Vías de Desarrollo (PVD) se originaron por impulso de los propios donantes, siendo la donación, y no el compromiso de sostenibilidad, la recompensa esperada.

También aprendimos que las ENDS no tienen un principio o un final definido. 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. No existe, por tanto, una receta válida para todas las situaciones. 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 dominante. 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 presiones o condiciones externas.

No hay una receta para el desarrollo sostenible, pues los contextos, capacidades y prioridades varían con el tiempo y 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, resultaron, como luego veremos, análogas a las recomendadas por el CAD (2001b) para todo el mundo.

#### **LA REVISIÓN MÁS RECIENTE**

#### **Y LAS PROPUESTAS DEL CAD-OCDE**

Desde 1998 la prioridad del Grupo de Trabajo de Medio Ambiente del CAD ha sido superar los flojos resultados de Río + 5 (y posteriormente de Johannesburgo 2002); a saber, débiles compromisos y avances hacia la Agenda 21, y un papel cada vez menos claro de los gobiernos frente al empuje de la globalización económica. El CAD decidió financiar ejercicios piloto de ámbito nacional (ENDS) en 5 países, y aprender

sobre cómo llevar a cabo estos procesos en los PVD. Uno de estos países fue Bolivia (los otros 4 fueron Burkina Faso, Nepal, Tanzania y Tailandia).

La síntesis de este aprendizaje está recogida en una excelente publicación (CAD 2001b). 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 esbozado antes, pero añaden nuevas ideas y conceptos revisados, y proponen una ruta más clara para las Estrategias (ENDS).

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 en ellos, con amplia participación de los sectores afectados y responsables, el equilibrio económico / social / ambiental y la visión de largo plazo.

Una ENDS se basa en la visión de un futuro más sostenible, compartida entre gobierno, sociedad civil y empresas. Podemos encontrar visiones diferentes también en el ámbito 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.

Cada país debe enfocar este proceso según sus particularidades. Las ENDS construyen sobre otras estrategias ya iniciadas, como pueden ser las de reducción de la pobreza (Estrategias para la Reducción de la Pobreza [ERP]), de 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 papeles y responsabilidades de los distintos participantes. Un resumen muy sintético de las recomendaciones metodológicas del CAD aparece en el **Recuadro 1**.

De manera nacional, una ENDS se asemeja a una Agenda 21 en el ámbito 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 modificando políticas fiscales y de subsidios, no puede transformar la sociedad, las políticas financieras, las responsabilidades del sector privado, los hábitos de inversión y de consumo, y tantos otros aspectos. Tampoco puede dejar de contar con la sociedad civil

## PRINCIPIOS CLAVE DE LAS ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

---

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

**Lideradas por 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 la sociedad civil, 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 futuros, 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** evitando añadir otros nuevos, y enfocar la energía 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 en un ámbito nacional pero la planificación detallada, la aplicación y el seguimiento debe darse en 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 papeles, responsabilidades y relaciones entre los principales participantes** y acordar las reglas del juego.

**Identificar la capacidad existente y fortalecerla** para desarrollar los nuevos papeles 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.

—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 promovidas por el CAD, y esto resta aplicabilidad a las ENDS.

#### EL MUNDO EMPRESARIAL, AUSENTE

Las grandes corporaciones multinacionales ya detentan 52 de los 100 mayores PIB del mundo. Su responsabilidad es inmensa en el desarrollo, el combate de la pobreza, la sostenibilidad, la estabilidad; no pueden dedicarse solo a la búsqueda de beneficios económicos, dejando los retos del combate de la pobreza y de la sostenibilidad a los gobiernos y la sociedad civil, como si la empresa existiera en el vacío, separada de la sociedad donde actúa y de la cual depende. El dinero no es el único recurso ajeno que las empresas manejan. En sus procesos de producción y venta las empresas necesitan de personas (los llamados “recursos humanos”), y de los recursos naturales, que son propiedad de todos —incluso de las generaciones por venir. La empresa moderna en un mundo globalizado empieza a reconocer que tiene responsabilidades que van más allá de simplemente cumplir con la ley, maximizar el retorno hacia los accionistas, o hacer filantropía, y va en el mejor interés de la empresa ser consciente de las consecuencias de sus operaciones para disminuir costos y manejar riesgos.

Como apunta en Latinoamérica el Grupo Nueva, que es pionero en este campo de la RSC (Responsabilidad Social Corporativa) *“el apoyo voluntario de las empresas (...) es utilísimo, sobretudo en la América Latina en donde el Estado se encuentra ausente de sus responsabilidades en muchas de nuestras regiones (...) las empresas tendrán un impacto muy significativo sobre la salud de los latinoamericanos cuando [por ej.] controlen efectivamente sus impactos ambientales (...) No es coincidencia que las empresas más avanzadas en la gestión responsable de sus impactos sean justamente aquellas que han sufrido más duramente el castigo de sus clientes: el costo de un boicot en el mercado, y el daño a la reputación, son fuertes motivadores para el cambio” (...)* *“La necesidad esencial de una sociedad sana para operar empresas exitosas se hace especialmente evidente para quienes trabajan hoy [por 2003] en países como Argentina y Venezuela. Los problemas de gobernabilidad, corrupción y eficacia de las instituciones del Estado afectan dramáticamente al sector empresarial, que tardará años en recuperar su competitividad y posición de mercado”.* No son sostenibles los negocios en entornos socio-políticos inestables. Algunos empresarios, por prevención de riesgos o por imagen, las menos veces por sentido común o ético, comienzan a mostrar interés por contribuir a construir sociedades sanas, reconociendo que éstas son el sustrato indispensable para el éxito de las empresas. Así parecen haberlo entendido en Brasil, donde en los últimos 10 años se ha conformado la exitosa red de Ethos (Instituto que promueve la Responsabilidad Social Empresarial, y que ha formado una importante red en América) que ya

cuenta con la participación de cerca de 1000 empresas, un ejemplo que esta extendiéndose en otros países latinoamericanos.

#### EN LOS MÁRGENES DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

El CAD-OCDE, 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, así como el mundo empresarial sigue ausente, la preocupación por la sostenibilidad está muy tímidamente incorporada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (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”, 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 a corto plazo, su 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 (Países Pobres con Deudas Insostenibles: Heavily Inebted Poor Countries [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 a 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 financiera 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.

## VISIÓN COMÚN, REPARTO DE PAPELES y RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

---

Ningún sector de la sociedad, tampoco los gobiernos, tiene la capacidad de enfrentar por sí solo los cambios que requiere el desarrollo sostenible. Las estrategias se basan en compartir objetivos y crear alianzas.

**Los gobiernos**, como actores destacados en este proceso, pueden dar algunos de los pasos más firmes. Las políticas que han subsidiado el agotamiento de los recursos deberían ser modificadas cuanto antes; los aranceles a productos del *sur* y subvenciones a los mismos del *norte*, desaparecer. Pueden establecerse 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). Deberíamos exigir a nuestros políticos el presentarnos su visión de largo plazo (digamos, unos 20 años) antes de proponer sus programas electorales para una sola legislatura. Los gobiernos deberían establecer indicadores de sostenibilidad y hacerlos públicos.

**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 en los entornos donde operan, trabajando con sus socios, sus empleados, sus clientes y sus proveedores. En plena cultura de libre mercado planetariamente, las corporaciones todavía muestran poco interés en mejorar su responsabilidad social y ambiental, pero reaccionan sin embargo a la presión de gobiernos y consumidores.

**La sociedad civil organizada** puede liderar las propuestas, participando, proponiendo soluciones y ejerciendo presión sobre las empresas y los gobiernos a través de nuevas pautas de consumo y de inversión, premiando las soluciones y actitudes innovadoras y justas. 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, e 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 período).

## HAY QUE MOVERSE

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, situaciones que pueden ser catalizadas (quizás con los instrumentos y objetivos que nos atrevemos a sugerir en el **Recuadro 2**) pero en ningún caso saltadas. No hay ningún toque mágico. La voluntad política es condición *sine-qua-non*; las políticas de mercado y financieras, los instrumentos más poderosos; y la participación efectiva, el elemento dinamizador y aglutinador fundamental.

El desarrollo sostenible no es un “estado” al que llegar sino una senda que se

guir. Moverse hacia la sostenibilidad presenta enormes desafíos, cambios estructurales y culturales. Diferentes países harán diferentes elecciones. Las estrategias para el desarrollo sostenible sirven para hacer esas elecciones de una forma realista, efectiva y duradera. La experiencia recomienda utilizar, como puntos de arranque, los **procesos que ya están en marcha** que puedan ser más eficaces para la sostenibilidad, y fortalecerlos a través de factores clave, como por ej. los mencionados en los Recuadros 1 y 2.

Nos conviene transcurrir desde hoy mismo por la senda de la sostenibilidad. Suponiendo esa voluntad política, nacional e internacional, las ENDS nos permiten hacer este camino mucho más corto. •

## 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. UNEP, NASA, World Bank; and from The World Bank and the Global Environment: A Progress Report. May 2000.

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-DAC (1997). *Shaping the 21st century*. Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico. Comité de Ayuda al Desarrollo. París.

OCDE. 2001a. *Sustainable Development, critical issues*. París.

OCDE. 2001b. *Policy Briefs: Sustainable development Strategies: what are they and how can development co-*

*operation agencies support them?* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Comité de Ayuda al Desarrollo. París.

PNUD-PNUMA-BM-WRI. 2000. *A Guide to World Resources 2000-2001. People and Ecosystems, the frying web of life*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Banco Mundial y World Resources Institute. Wash.DC, 25 pp.

PNUMA 2000. *L'Avenir de l'Environnement Mondial*. PNUMA-UNEP Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

UICN. 2002. *Integrated management of river basins in the Mediterranean region: sustainable water for nature and food*. PANGEA Consultores SL y UICN-Programa Mediterráneo. Málaga, marzo 2002.

Worldwatch 2002. “Informe sobre el Estado del Mundo 2002”. Worldwatch Institute, Wash.DC.

WRI 1999. *A Guide to World Resources 1998-1999*. World Resources Institute. Wash.DC

WWF 2000. *The Living Planet Report*. Ginebra.