

La Cumbre de Santa Cruz: un paso hacia el desarrollo sostenible

Horst Grebe López

Horst Grebe López: economista boliviano. Estuvo a cargo de la Coordinación Operativa del Secretariado que preparó la CADS. Actualmente se desempeña como director ejecutivo de la Fundación Milenio.

Por iniciativa del gobierno de Bolivia, en diciembre de 1996 se llevó a cabo la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible (CADS) en Santa Cruz de la Sierra. La preparación del evento y la negociación de los compromisos e iniciativas asumidos por los 34 Estados participantes contienen algunas innovaciones, que merecen examinarse con algún detenimiento puesto que ponen de manifiesto ciertas lecciones y enseñanzas que no han sido discutidas todavía en todos sus alcances.

Para colocar la discusión en un contexto apropiado, en el presente artículo se hace primeramente un somero recuento de los avances conceptuales logrados desde que hace alrededor de 25 años se introdujo por primera vez la idea de que el estilo de desarrollo imperante en las economías industrializadas no era generalizable a los países en vías de desarrollo. Luego se aborda el examen de las características primordiales del proceso preparatorio de la CADS, destacando al propio tiempo sus principales aportes al debate sobre las condiciones y requisitos para la implantación de un estilo de desarrollo sostenible en las Américas. En un tercer apartado se examinan las consecuencias derivadas de la Cumbre de Santa Cruz respecto de las próximas reuniones internacionales relacionadas con el tema, y se concluye por último con algunas reflexiones en cuanto a la posibilidad de que este concepto contribuya a la organización de la agenda internacional que precisa negociarse en las postrimerías del siglo XX.

De los límites del crecimiento al desarrollo sostenible

Las preocupaciones sobre el desarrollo sostenible se inician en realidad a comienzos de los años 70 con el primer informe del Club de Roma, el cual constituyó una primera llamada de alerta a nivel internacional sobre los límites del patrón de desarrollo de los países industrializados, basado en la disponibilidad de petróleo barato, y con la industria automotriz como rama líder del aparato productivo y sector que establecía las funciones y roles del resto de

las actividades de producción e inversión, así como de la construcción de la infraestructura vial y urbana.

Los argumentos esgrimidos en esa ocasión se centraron en la posibilidad cierta del agotamiento de los recursos naturales no renovables, si es que se prolongara linealmente hacia el futuro la tasa de explotación observada en las décadas anteriores, y si además el estilo de desarrollo imperante en los países centrales se difundiera también a los países de la periferia agraria y subdesarrollada. Sobre ese telón de fondo, se emitió un claro mensaje hacia el crecimiento cero, es decir hacia el congelamiento de los niveles de desarrollo alcanzados hasta esas fechas, lo que implicaba en los hechos congelar a su vez el nivel de consumo material alcanzado en cada país.

Sólo más adelante se introdujeron adicionalmente argumentos relacionados con la contaminación del medio ambiente como efecto de la descarga de residuos provenientes de la producción industrial y el consumo sobre la atmósfera y las aguas.

Como no podía ser de otra manera, este enfoque fue rotundamente rechazado y rebatido políticamente por parte de los países en vías de desarrollo, para los cuales no era admisible que se les condenara a mantener las situaciones de rezago y desigualdad en sus estándares de vida, por el solo hecho de que llegaban tarde al acceso a recursos naturales, de cuyo agotamiento no eran responsables y que, por otra parte, estaban localizados en buena medida en sus propios territorios.

Como se recordará, la década de los años 70 está caracterizada por los esfuerzos reivindicativos de los países en vías de desarrollo, que fueron acumulando fuerza política sobre la base del accionar de la OPEP, la cual logró aumentos sustanciales de los precios del petróleo. Ahora bien, la estructura de producción internacional del petróleo, la dependencia de la mayoría de las economías industrializadas de ese recurso, así como la constelación política imperante a la sazón, forzaron un cambio significativo en la elasticidad de consumo energético respecto de la producción en las economías industrializadas. En consecuencia, a partir de la segunda mitad de los años 70, dichas economías impulsaron una reducción de su dependencia y necesidades relativas de hidrocarburos fósiles¹.

Mientras las economías industrializadas desplegaban su ajuste industrial, las conferencias internacionales de la segunda mitad de los años 70 implicaron una consolidación de las reivindicaciones de los países subdesarrollados, a partir de los lineamientos acordados en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, así como del Plan de Acción para el

¹ Se trata del Primer proceso de ajuste de un conjunto de países frente a las nuevas condiciones de la economía internacional, el cual contrasta con el enfoque que se impuso diez años después al estilo de ajuste latinoamericano.

establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional, que se habían aprobado en 1975, ciertamente con el voto adverso de los principales países industrializados².

Cabe recordar que pocos años antes se había realizado la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Estocolmo en 1972, la cual estuvo todavía claramente marcada por los intereses de los países desarrollados. En Estocolmo se inicia, por consiguiente, el debate sobre la relación entre desarrollo y medio ambiente, y se crea conciencia sobre el tema, dando impulso a la vez al amplio movimiento ecologista que abogará a partir de entonces por la necesidad de que todos los países adopten medidas para contrarrestar la degradación ambiental.

Esto, se interpretó por parte de los países en desarrollo como una forma de imponer barreras y restricciones a su crecimiento económico y a sus aspiraciones de superar el retraso social que los caracteriza; en consecuencia, plantearon que no era pensable modificar las políticas de desarrollo si no se incorporaban medidas orientadas a eliminar las condiciones de pobreza en que se debatía una gran parte de su población, que constituía además la gran mayoría de la población del mundo.

Es necesario reconocer sin embargo que los efectos de las dos alzas del precio del petróleo en 1973 y 1979, respectivamente, desviaron la atención sobre los asuntos ambientales más generales en favor de medidas encaminadas a absorber los impactos de la nueva pauta de precios relativos de los recursos naturales no renovables y de las materias primas. Es probable que éste haya sido el principal estímulo para los desarrollos tecnológicos que acabaron más adelante reduciendo sustancialmente el componente material de los productos industriales y de consumo moderno.

A eso se sumaron desde fines de los años 70 las repercusiones del endeudamiento externo y del subsecuente viraje en los paradigmas políticos, financieros y técnicos, lo que afectó centralmente la discusión sobre las políticas apropiadas para promover el desarrollo. No obstante, en el marco de la ONU se volvió a retomar el tema en términos del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, más conocida como la Comisión Brundtland, que fue establecida en 1983. Este Informe representó un importante avance puesto que consagró una definición del desarrollo sostenible, que se ha mantenido en términos generales como la más conocida y aceptada hasta el presente. Dicha definición establece que el desarrollo sostenible consiste en la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes en términos tales que no se limite la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer a su vez sus propias necesidades.

² La matriz ideológica que inspiró estos documentos tiene, como es sabido, una clara filiación en las discusiones y propuestas latinoamericanas de la época.

La Cumbre de Río, en 1992, es la primera conferencia internacional de importancia que ocurre desde comienzos de la década de los 80, que es cuando se produce un importante viraje internacional con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos. Como es sabido, bajo la Presidencia de George Bush, EEUU mantuvo una posición reticente sobre la agenda y los compromisos emergentes de la Cumbre de Río. En dicha reunión la atención se concentró en los vínculos existentes entre la ecología y el desarrollo, lo cual se ilustra con el tipo de compromisos que se adoptaron: la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, las cuales fueron acompañadas por la Declaración de Río y un conjunto de principios no vinculantes relativos a los bosques.

Es necesario recordar no obstante que la Agenda 21 se formuló y negoció de tal manera que a la postre se incluyó una variedad muy grande de temas, que cubría virtualmente todos los aspectos del desarrollo, así como las demandas de los países en desarrollo sobre la erradicación de la pobreza como primer componente y requisito principal del desarrollo sostenible. Por consiguiente, en 1992 en Río se tocaron muchos de los aspectos sociales, étnicos y culturales relacionados con la sostenibilidad del desarrollo, pero el debate sobre estas materias fue escaso y tuvo lugar primordialmente en los foros paralelos.

Las relaciones entre crecimiento económico, acumulación de capital y desarrollo sostenible no fueron tomadas mayormente en cuenta, y fueron dejadas de lado en favor de los temas que interesaban más a las instituciones nacionales encargadas del medio ambiente, muchas de las cuales habían sido establecidas precisamente en el contexto del proceso preparatorio de la Cumbre de la Tierra.

Con posterioridad a la Cumbre de Río no se registran avances generales dignos de mención, puesto que las discusiones discurren por tres cauces paralelos: los que impulsan las ONGs; los que se llevan a cabo en el seno de la Comisión de Desarrollo Sostenible de la ONU y, por último, los que se procesan en el marco de los organismos multilaterales, que incorporan en forma creciente las consideraciones ambientales como parte de sus condicionalidades crediticias.

Se puede proponer en resumen que, en términos conceptuales, en el trayecto de los 20 años transcurridos entre 1972 y 1992, la Conferencia de Estocolmo se ocupó principalmente de los aspectos técnicos de la contaminación; el Informe Brundtland por su parte introdujo un mayor equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo, y en la Cumbre de Río se logra una consolidación conceptual del desarrollo sostenible, que resultó sin embargo sumamente difícil de operativizar en términos de políticas y orientaciones para las decisiones de inversión y para el otorgamiento de crédito para proyectos por parte de las instituciones financieras.

Desde la perspectiva política, en cambio, los años 70 estuvieron fuertemente marcados por una orientación de tipo estatista, la cual fue acompañada con facilidad por los regímenes autoritarios que imperaban a la sazón en una buena parte de los países latinoamericanos. Distinto es el escenario de la década de los 80, cuando la recuperación de la institucionalidad democrática se combina con el embate neoliberal contra el Estado. En lo que corre de los años 90 se puede constatar, por último, un esfuerzo por redistribuir los roles y funciones entre el Estado y la sociedad civil.

Hay que traer a colación, para concluir este recuento, que por convocatoria de la nueva administración demócrata en los EEUU, en 1994 se realiza la Cumbre de las Américas en Miami, en cuyo contexto se introduce un cierto retroceso en el tratamiento del desarrollo sostenible, el cual se aborda como un tema parcial de las relaciones hemisféricas, precedido por las cuestiones relacionadas con la preservación y fortalecimiento de la comunidad de democracias en las Américas; la promoción de la prosperidad mediante la integración económica Y el libre comercio; y la erradicación de la pobreza y la discriminación en el Hemisferio³.

La reducción ambientalista del desarrollo sostenible se ilustra fácilmente recordando que el capítulo final del Plan de Acción de Miami se denomina «La garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras», siendo los temas incluidos bajo ese rubro únicamente tres: el uso sostenible de la energía, la biodiversidad y la prevención de la contaminación, todos ellos formulados en términos que recogen en mayor medida los intereses y enfoques de las economías desarrolladas que los de los países subdesarrollados.

Tales eran las condiciones que prevalecían en ocasión de la convocatoria a un encuentro presidencial hemisférico sobre desarrollo sostenible, el cual fue programado para llevarse a cabo hacia finales de 1996 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

La preparación de la Cumbre

La idea de convocara una Cumbre de Presidentes de las Américas para tratar los temas del desarrollo sostenible es anterior incluso al evento de Miami en diciembre de 1994, y se remonta a una conversación sostenida a mediados de 1993 entre el candidato electo en Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, con el vicepresidente de EEUU, Albert Gore. Para esas fechas, ya se había hecho evidente la necesidad de avanzar hacia una revisión y complementación de las políticas de ajuste con enfoques más orientados hacia la reanudación del

³ Véase *Plan de Acción*, Cumbre de las Américas, Miami, 1994.

desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad propositiva y negociadora de los países latinoamericanos y caribeños⁴.

A estos efectos, Bolivia mostraba algunas credenciales interesantes relacionadas, en primer lugar, con el logro de la estabilización monetaria y la necesidad subsiguiente de impulsar un desarrollo dinámico bajo el enfoque de la sostenibilidad, lo cual se traducía en el propósito de establecer en forma primicial un Ministerio de Desarrollo Sostenible. Destacaba, en segundo lugar, el avance alcanzado en la negociación de la venta de gas al Brasil, lo que representaba la materialización de la idea de que los países que disponen de energía limpia tendrían que ofrecerla a aquellos que no disponen de tal recurso. Se podría mencionar, por último, las propuestas relacionadas con la participación popular y la capitalización de las empresas públicas, que constituían elementos centrales de la reforma del Estado que se pensaba llevar a cabo, bajo la presidencia de Sánchez de Lozada.

Una vez formulada la convocatoria en el contexto de la Cumbre Presidencial de diciembre de 1994 en Miami, el gobierno de Bolivia emprendió las tareas logísticas, diplomáticas y conceptuales de preparación de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, para quien estuvo claro desde un comienzo que el éxito del evento estaba estrechamente relacionado con la agenda que se lograra formular y negociar. Por consiguiente, se convocó a un grupo internacional de expertos versados sobre diferentes aspectos del desarrollo sostenible, los cuales fueron invitados a título personal. Al intentar un trayecto preparatorio que no estuviera limitado por las rigideces diplomáticas, se crearon las primeras susceptibilidades que luego hubo que superar, como se verá más adelante.

A medida que avanzaba en el proceso preparatorio, se hizo evidente que existían diversas dificultades. En primer lugar, existían problemas relacionados con las percepciones mismas respecto del contenido y alcances del desarrollo sostenible, las cuales se expresaban de diversas maneras en el plano político-diplomático, a nivel técnico o por parte de los organismos multilaterales de financiamiento. En segundo lugar, se tuvo conciencia muy temprano de que no habría lugar para la creación de nuevas instituciones o fondos financieros, o sea que, en el mejor de los casos, sólo cabía pensar en el reforzamiento de los organismos e instituciones ya existentes. En tercer lugar, no se puede dejar de mencionar que se percibían dificultades institucionales relacionadas con los dos antecedentes que le proporcionaban su contexto a la CADS: la Cumbre de Río, cuyos alcances eran mundiales, y la Cumbre de Miami, que tenía sólo un alcance hemisférico. Por último, el hecho de que el seguimiento de Miami no dispusiera de mecanismos institucionalizados, fungiendo el Departamento de Estado de los EEUU de facto como Secretaría *pro tempore* autodesignada, traía aparejados diversos problemas en la coordinación de funciones y roles de las

⁴ Nótese, en efecto, que a comienzos de ese año se llevó a cabo el Foro Social convocado por el BID y el PNUD, y en el cual ya se dejaron oír diversas críticas al enfoque del ajuste en términos de sus consecuencias sociales negativas.

diversas reparticiones nacionales y organizaciones internacionales involucradas.

Por la gran complejidad y ambición de la agenda propuesta, las negociaciones diplomáticas tuvieron que sortear luego varios obstáculos y dificultades, que reflejaban la diversidad de intereses y posicionamientos frente a las iniciativas planteadas desde la perspectiva técnica.

En este orden de cosas, fue particularmente afortunado que Bolivia ejerciera en 1996 la Secretaría *pro tempore* del Grupo de Río. En efecto, este mecanismo de concertación política de los países de América Latina y el Caribe jugó un papel muy importante en la construcción de la agenda de la CADS, particularmente desde el momento en que los Coordinadores Nacionales, en su reunión de julio de 1996 en Santa Cruz, proporcionaron orientaciones muy precisas sobre la posición y expectativas de los países de América Latina y el Caribe respecto de la Cumbre⁵.

Dichas orientaciones establecieron, en primer lugar, que la OEA debía ser el único foro de negociación de los documentos a suscribirse en la Cumbre de Santa Cruz, y que el proceso negociador tenía que ser de carácter gubernamental, precautelando de esta manera que la configuración de la agenda estuviera exageradamente influenciada por posiciones y perspectivas de instituciones privadas o no gubernamentales. Se estableció asimismo que los antecedentes fundamentales de la Cumbre de Desarrollo Sostenible estaban constituidos por las Cumbres de la Tierra de 1992 y de las Américas de 1994, pero que los parámetros básicos de la agenda de Santa Cruz estaban contenidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en la Agenda 21. Por consiguiente, el objetivo de la Cumbre de Desarrollo Sostenible debía consistir en proponer avances concretos en la aplicación de los principios y compromisos contenidos en dichos documentos, con el fin de mejorar la calidad de vida de los pueblos de América Latina y el Caribe. Se trató de evitar por consiguiente cualquier riesgo de que se procediera a reexaminar los mismos. Por último, la agenda de la Cumbre tenía que incorporar, sin restricciones y de manera equilibrada, las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible.

Por su parte, los presidentes del Grupo de Río, reunidos en Cochabamba en septiembre de 1996, volvieron a confirmar que la Agenda 21, adoptada en la Conferencia de Río de 1992, establecía los principios del desarrollo sostenible. En este sentido, hicieron un llamado a los organismos intergubernamentales internacionales, hemisféricos y regionales, a participar activamente en la organización y seguimiento de las tareas con miras a lograr que la Cumbre de Desarrollo Sostenible fuera ocasión histórica para establecer las bases de una

⁵ Nótese, sin embargo, que dichas orientaciones recién estuvieron disponibles cuando faltaban muy pocos meses para la realización del evento.

agenda hemisférica hacia el desarrollo sostenible, la cual debía constituir a su vez el eje de las acciones nacionales e internacionales, atendiendo objetivos económicos, sociales y ambientales. Asimismo reafirmaron la importancia de comprometer recursos nuevos y adicionales para el financiamiento del Plan de Acción a adoptarse en ocasión de la Cumbre.

Por consiguiente, los gobiernos de América Latina y el Caribe se referían a la Cumbre de Río de 1992 como el principal antecedente del encuentro de Santa Cruz, en tanto que los otros gobiernos del hemisferio preferían remitirse al nuevo marco institucional y a los enfoques establecidos en la Cumbre de Miami de 1994.

Estas dos perspectivas no expresan únicamente cuestiones de tipo formal. Se trata en verdad de cuestiones mucho más fundamentales, puesto que los países de América Latina y el Caribe han señalado en diversas ocasiones que el tema central es el desarrollo, añadiendo inmediatamente que dicho desarrollo debe caracterizarse por el atributo de la sostenibilidad, el cual tiene necesariamente connotaciones inexcusables en cuanto al cierre de las brechas sociales a nivel nacional e internacional y a sus correlatos intergeneracionales. Para EEUU, y en menor medida también para Canadá, en cambio, el concepto del desarrollo sostenible está referido con más énfasis a la dimensión ambiental, tal como se puede observar, por ejemplo, en los documentos suscritos en la Cumbre de Miami de 1994.

Por otra parte, EEUU manifestó haber expresado ya sus reservas respecto de la Declaración de Río, la cual indica a la letra que «en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen».

Este texto no favorecía obviamente la decisión de no adoptar compromisos relacionados con recursos financieros adicionales o con la transferencia de tecnología, que no fuera en términos estrictos de mercado, pero no se insistió mayormente sobre el tema.

El espíritu y la letra de los documentos aprobados en Santa Cruz de la Sierra demuestran que al final fue posible conciliar los intereses contrapuestos, estableciendo el primer consenso práctico sobre desarrollo sostenible entre países desarrollados y en desarrollo, lo cual en sí mismo ya constituye un importante avance de los países comprendidos en el hemisferio de las Américas respecto del cumplimiento por parte de otras regiones de los compromisos establecidos en la Cumbre de Río.

Este es su principal mérito y no debería ser subestimado. Por lo demás, en términos conceptuales, la CADS consagró los siguientes aportes principales:

- 1) El reconocimiento de la necesidad de incorporar los aspectos ambientales en las estrategias macroeconómicas, puesto que de nada vale tener proyectos medioambientales junto a políticas macroeconómicas que van en contra de los objetivos de dichos proyectos. Por lo tanto, las políticas energéticas, de manejo y conservación de aguas y bosques, de conservación de la biodiversidad y de una agricultura sostenible, deben todas estar enmarcadas en políticas sectoriales y globales apropiadas;
- 2) la síntesis y necesarias jerarquías entre lo económico, ecológico y social, estableciendo que el ser humano es el centro del desarrollo sostenible. Se hizo explícito el reconocimiento de que no hay desarrollo sostenible si no existen a su vez instituciones sociales sólidas, tales como la democracia y la gobernabilidad;
- 3) la relación entre pobreza, marginalidad y desarrollo sostenible, señalando que la erradicación de la pobreza es una condición necesaria; así como
- 4) la importancia otorgada a los aspectos culturales, étnicos y espirituales.

La Declaración y el Plan de Acción contienen además otros importantes avances que es necesario mencionar en esta ocasión. En primer lugar, se logró consolidar a nivel político un concepto de desarrollo sostenible, menos ambientalista y más equilibrado respecto de las dimensiones económicas y sociales, al mismo tiempo que se sentaron las bases para un diálogo multilateral de los países de las Américas sobre los temas del desarrollo sostenible, lo que podría ayudar a superar el tradicional bilateralismo que ha caracterizado a las relaciones entre EEUU y la América Latina.

De otra parte, se ha demostrado que no es imposible que los países latinoamericanos adopten iniciativas exitosas en cuanto a la agenda de diálogo con EEUU, y se ha establecido que el viraje hacia un estilo de desarrollo sostenible es un compromiso que involucra a todos los actores políticos, económicos y sociales, aunque la responsabilidad principal les corresponde a los gobiernos.

También se lograron algunos acuerdos concretos sobre temas tan significativos como la necesidad de superar la pobreza, a partir de esfuerzos compartidos que deben materializarse en las áreas de la salud, la educación y el empleo, tomando en cuenta las diversidades étnico-culturales.

Se acordó que el manejo racional de los recursos naturales y la biodiversidad no es viable sin la participación de las comunidades locales originarias y las poblaciones indígenas, y se han sembrado algunas ideas para que el

establecimiento de una zona de libre comercio en las Américas pueda ser acompañado por la preparación y suscripción de un tratado hemisférico sobre desarrollo sostenible.

Un tema importante de esta Cumbre ha sido el apoyo y fomento de la microempresa. Falta establecer, sin embargo, el eslabón entre ese aspecto y la definición operativa de una estrategia de industrialización y transformación productiva con características de sostenibilidad a largo plazo.

Pese a todo ello, en la etapa final de las negociaciones resultó evidente que la incorporación plena de los gobiernos al proceso preparatorio había ocurrido en una fecha demasiado próxima al evento mismo, restando tiempo para la compleja búsqueda del consenso entre 34 países con niveles muy desiguales de desarrollo. En segundo lugar, no se concretaron avances posibles en el perfeccionamiento de la nueva institucionalidad hemisférica. En particular, existían condiciones y propuestas, que no fueron aprovechadas, para establecer la coordinación necesaria entre los procesos de seguimiento e instrumentación de los acuerdos de las Cumbres de Miami y de Santa Cruz, así como su consiguiente enlace con la preparación de la próxima Cumbre de las Américas en Santiago de Chile en 1998.

No se formularon tampoco mandatos claramente direccionados hacia los organismos de financiamiento y cooperación. Es necesario mencionar dentro de este contexto que no existió un acompañamiento comprometido de los organismos a lo largo de todo el proceso preparatorio, lo cual corrobora esta suerte de autorreferencia en la cual se mueven muchas de las instituciones creadas para apoyar a los países en su proceso de desarrollo. No obstante, resultó favorable el hecho de que el segundo día de la Cumbre, los jefes de organismos presentaran ante los Jefes de Estado y de Gobierno sus posiciones respecto de la manera en que se proponía impulsar el cumplimiento de las iniciativas contenidas en el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas.

Otra de las propuestas provenientes de la etapa técnica que no se aprovechó, consistió en el criterio de selectividad de las iniciativas propuestas, en función de que ya contasen con consensos y mecanismos avanzados de seguimiento en sus ámbitos respectivos. Un enfoque de este tipo resultaría beneficioso además porque permitía establecer una clara definición de las responsabilidades institucionales en los diferentes niveles hemisféricos, regionales y nacionales.

Es necesario señalar asimismo que en la etapa gubernamental no se incorporaron algunos de los más importantes avances conceptuales y operativos que se consideraron en la etapa técnica. Tal es el caso por ejemplo de la noción de que el desarrollo sostenible consiste principalmente en una gestión sistemática del necesario balance entre los procesos de acumulación

referidos a diversos tipos de capital (natural, físico, económico, humano, institucional y cultural). En este sentido, los trayectos de la sostenibilidad se diferencian naturalmente según sea el estadio de desarrollo, la disponibilidad de recursos y la capacidad institucional acumulada.

Para finalizar, se puede señalar que uno de los obstáculos mayores a la concertación efectiva de un nuevo estilo de desarrollo en las Américas, radicó en la escasa participación del sector empresarial así como del área financiera de los gobiernos, lo cual pone sobre el tapete la escasa articulación que existe todavía entre las cancillerías, por un lado, y los operadores del área económica estatal y privada, por otro.

La participación social y el desarrollo sostenible

No se ha destacado suficientemente la participación de las organizaciones no gubernamentales, académicas y empresariales en el proceso preparatorio de la CADS. Dicho proceso de consultas se constituyó en un importante complemento al proceso gubernamental de la Cumbre. Contribuyó a la difusión de la Cumbre, al más amplio debate de los temas que allí se trataron, al acercamiento entre los gobiernos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, y al acercamiento entre las organizaciones de todo el hemisferio.

De este proceso resultaron una serie de informes nacionales en los que las organizaciones de la sociedad civil expresaron sus inquietudes, propuestas y puntos de vista sobre el proceso de Santa Cruz y algunos de los temas que conforman la temática del desarrollo sostenible. Estos informes fueron presentados a los gobiernos para su consideración.

Se produjo un documento de consenso, basado en los resultados de las consultas nacionales, donde se recogen las recomendaciones y propuestas comunes, que surgieron de dichas consultas, las cuales abarcaron a más de 5.000 organizaciones.

En este contexto se realizó asimismo una audiencia de los representantes diplomáticos y los expertos gubernamentales convocados por la OEA con más de 70 representantes de organizaciones no gubernamentales, sindicales, empresariales y académicas provenientes de la gran mayoría de los países participantes en el proceso preparatorio de la Cumbre de Santa Cruz, lo cual constituyó un hecho sin precedentes en el contexto interamericano.

El desarrollo sostenible en las relaciones intergubernamentales

Vistas las cosas en conjunto, se nota una suerte de avances desiguales entre lo que se logra consensuar en las reuniones regionales y birregionales y lo que se procesa en el marco de la ONU. A veces los encuentros de jefes de Estado y de

gobierno logran formulaciones y avances conceptuales que sólo difícilmente se convierten luego en posiciones de consenso en los foros multilaterales.

Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre el riesgo de que se lleven a cabo demasiados encuentros a este nivel, que no cuentan con mecanismos apropiados de instrumentación y seguimiento, lo que puede acabar erosionando la eficacia y legitimidad de los foros universales constituidos en el seno de la ONU, sin que a cambio se alcancen resultados prácticos y duraderos.

En este contexto resulta también inevitable la mención a la necesaria vinculación del desarrollo sostenible con la reorganización del sistema de la ONU, buscando equilibrar en particular las atribuciones y competencias del Consejo de Seguridad, por un lado, con las funciones que ejercen los órganos y agencias que atienden los diferentes aspectos relacionados con el desarrollo sostenible, por otro. A estos efectos, América Latina requiere establecer acuerdos y alianzas para mejorar su capacidad de articular sus intereses.

Uno de los grupos de países con el que se puede desarrollar mucho más eficazmente la concertación de posiciones es la Unión Europea. En este sentido resulta interesante hacer mención del hecho de que en la reunión de cancilleres del Grupo de Río y de la UE, llevada a cabo en Cochabamba, se estableció e!-. la declaración conjunta que existía un estrecho nexo entre el desarrollo sostenible y la industrialización, aspecto que no encontró ingreso en la agenda final de Santa Cruz.

El Grupo de Río y la UE podrían acordar algunas iniciativas de consulta y coordinación con miras a garantizar que la próxima Asamblea General Extraordinaria de la ONU signifique avances efectivos en la instrumentación de los compromisos emergentes de la Cumbre de Río, tratando de localizar en las cuestiones más prioritarias.

La Comisión Europea ya ha tomado algunas iniciativas en esa dirección, proponiendo que en la Asamblea General Extraordinaria se impulsen acciones para lograr la entrada en vigor de las convenciones sobre cambio climático, la capa de ozono y la biodiversidad, así como la protección más precisa de los bosques, la asistencia a los países en desarrollo y el relanzamiento de la Agenda 21. Para poder establecer un seguimiento apropiado de parte de América Latina es necesario el fortalecimiento del Grupo de Río, así como el del SELA, en cuanto instancias de consulta y coordinación intergubernamental de los países de América Latina y el Caribe. Indudablemente que se requiere asimismo el fortalecimiento político y técnico de la OEA, que constituye el único foro posible para la coordinación del diálogo interamericano.

La Cumbre de las Américas de Santiago, prevista para 1998, constituye una oportunidad invaluable para que los países de América Latina y el Caribe

consoliden sus planteos en materia de desarrollo sostenible. Para eso sería necesario que se establezcan las instancias apropiadas de coordinación con las reuniones de jefes de Estado y de gobierno en el ámbito iberoamericano. Sería en todo caso un equívoco orientar la agenda de Santiago exclusivamente alrededor de los enfoques y los temas derivados del Plan de Acción acordado en la Cumbre de las Américas de Miami, cuyas limitaciones son evidentes.

Algunas reflexiones finales

Después de la larga década de ajuste que se prolonga desde comienzos de los 80 hasta bien entrados los 90, parece abrirse paso el reconocimiento de que los enfoques ortodoxos del «consenso de Washington» en el mejor de los casos fueron eficaces a la hora de lograr la estabilización de las economías, si bien a un costo social y ambiental tremendamente elevado. Parece llegado el momento por tanto para reabrir el debate académico y político sobre el desarrollo en general, lo cual ya no se puede realizar en los mismos términos en que se llevó a cabo en los años 70, debido entre otras cosas a las profundas transformaciones que se han procesado desde entonces en los ámbitos de la economía, la política, la cultura y las instituciones nacionales e internacionales.

El concepto del desarrollo sostenible podría servir para organizar las posiciones de los países en desarrollo, y servir asimismo de marco de referencia para encaminar la construcción de un nuevo orden internacional, que supere la actual situación de dispersión de esfuerzos y de fatiga retórica, en la cual parecen estar también incurriendo las reuniones no gubernamentales.

Si en los años 70 el debate sobre el desarrollo se impulsaba por la presión política de los países en desarrollo, hoy es más probable que los propios países desarrollados se interesen en la construcción de una nueva agenda en vista de que enfrentan olas crecientes de inmigración, porque los países del Sur ya no están en condiciones de retener a cada vez más amplios contingentes de población que busca mejores oportunidades económicas y sociales, alentados, entre otras cosas, por la globalización de las expectativas.

La adopción de un estilo de desarrollo sostenible está estrechamente vinculado con la recuperación de las capacidades normativas y planificadoras de parte del Estado, en términos del establecimiento de los marcos de referencia para el ejercicio de las opciones privadas en materia de asignación de recursos y modos de vida, así como en cuanto a su función de organizar la convivencia y la integración social. Sin embargo, esto no será posible en tanto no se modifiquen las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en términos de nuevos cauces de participación ciudadana, que complementen el hoy por hoy desprestigiado proceso de selección de gobernantes y representantes.

Además, el desafío principal está planteado a los estamentos intelectuales de las Américas, sin cuya contribución no será posible superar los

encajonamientos burocráticos en que se está confinando la discusión de un concepto que ofrece potenciales ciertos para reconstruir el paradigma del desarrollo.