

Sustentación del desarrollo

Mark Edwards, Still Pictures

Calles aglomeradas, Dhaka, Bangladesh

Las agencias de desarrollo y los gobiernos afirman estar promoviendo ahora el desarrollo sostenible dirigido hacia las personas. Si bien la retórica puede haber cambiado, la práctica aparentemente sigue siendo la misma.

En el decenio de los 90 se juntaron dos temas fundamentales para establecer una agenda sobre desarrollo que fuera más ambiciosa. El primero fue el desarrollo sostenible. Este término fue adoptado ampliamente a continuación del Informe Brundtland de 1987 y con él se captó la necesidad de proteger al medio ambiente durante las generaciones presente y futura, imperativo que tuvo su repercusión en la Cumbre de la Tierra efectuada en Río de Janeiro en 1992.

Un segundo tema importante de los años 90 fue el desarrollo humano, elaborado en los Informes de desarrollo humano del PNUD. En esos informes se insistió en que el propósito primordial del desarrollo no era impulsar el crecimiento económico sino mejorar la vida de las personas, y que la mejor forma de hacerlo era ampliando la gama de oportunidades disponibles para ellas, asegurándose de que tuvieran la preparación necesaria y la posibilidad de forjar su propio futuro.

En los días de la Cumbre Social de 1995, esas ideas habían sido incorporadas en lo que se denominó desarrollo humano sostenible o desarrollo sostenible dirigido a las personas. La manera de expresarlo es lo de menos, lo importante es la intención general de no permitir que el crecimiento económico deteriore al medio ambiente. Dicho crecimiento debería beneficiar a los sectores más pobres de la población mundial, a la vez que debería ser indispensable contar con la participación de la población local para elaborar los programas y proyectos de desarrollo.

Las agencias de desarrollo que aceptaran estos principios tendrían que operar de manera diferente. Primero, necesitarían tener una visión más amplia. Tendrían que hacer a un lado sus ideas fijas, reduci-

das y sectoriales, concentradas en temas tales como demografía o infraestructura o producción de alimentos. Por el contrario, tendrían que advertir mejor los mecanismos por los cuales todos estos asuntos y otros más forman un todo integrado y dinámico. Segundo, necesitarían un modo diferente de trabajar. En vez de preparar planes maestros centralizados de arriba hacia abajo, tendrían que responder más a las necesidades e intereses locales, y colaborar conjuntamente con las comunidades y con los desvalidos, dejándolas que establezcan prioridades y facilitándoles la ejecución de proyectos. En todo caso, las agencias trabajarían de manera más integrada, estando constantemente conscientes de la complejidad de las relaciones entre economía, sociedad y medio ambiente.

Este cambio de dirección propuesto ha generado una nueva y excelente cosecha de jergonza sobre desarrollo. Ahora la mayoría de los documentos de las agencias están condimentados con términos tales como empoderamiento, participación, conservación y desarrollo integrados, manejo de recursos basado en la comunidad o medios de vida sostenibles. Siendo de por sí difícil definirlos con acierto, más difícil aún es aplicarlos. En este capítulo se juzga el avance logrado en cuatro áreas en las que se han destacado las iniciativas relacionadas con el desarrollo sostenible dirigido a las personas: planificación urbana, agricultura, manejo del agua y conservación forestal. Se identifican también algunas de las restricciones principales que dificultan a las agencias de desarrollo practicar lo que pregonan.

Ciudades sostenibles

Muchos de los problemas sociales y del medio ambiente más urgentes se encuentran en las ciudades. En los países industriales, tres cuartas partes de la población habitan en zonas urbanas; y los países en desarrollo están encaminándose rápidamente en la misma dirección, como se advierte en América Latina y el Caribe, donde el 74 por ciento de la población vive ya en zonas urbanas. A África y Asia les falta todavía un poco, pero una tercera parte de sus respectivas poblaciones ahora son urbanas.

Globalmente, para el año 2025, 60 por ciento de la población mundial habitará en pueblos y ciudades.

No obstante que en los países en desarrollo las ciudades están en expansión por el crecimiento demográfico natural, la inmigración acelerada proveniente de las zonas rurales es la que lo impulsa. Los recién llegados se establecen por lo general en los barrios bajos y en asentamientos precarios. A pesar de lo miserables que son los barrios bajos, la mayoría de la gente que llega allí considera que es mejor vivir en ellos que en el medio rural. Sus nuevas casas pueden estar más hacinadas y ser más peligrosas, pero su ubicación les ofrece también algunas formas de seguridad. En circunstancias extremas, es más probable que los residentes urbanos consigan alimentos y atención médica, especialmente importantes para las mujeres y los niños; además en las ciudades es menos probable que ellas fallezcan por razones de parto. En las ciudades la población cuenta también con una mayor diversidad de oportunidades de trabajo, y la probabilidad de caer en la indigencia es menor que en el medio rural. Más allá de las ventajas de la actualidad, hay también las promesas del mañana.

Hace un siglo, muchas de las ciudades de los países industriales crecían con mayor lentitud. En algunas de ellas se logró generar formas nuevas de solidaridad social en la medida en que las comunidades fueron creciendo en torno a las fábricas y los lugares de trabajo, y la gente llegó a unirse en sindicatos y asociaciones de inquilinos. Pero las ciudades que crecen como hongos en los países en desarrollo están expandiéndose en circunstancias muy diferentes. Pocos de los nuevos inmigrantes que llegan a Yakarta o a Lima pueden tener la esperanza de encontrar un empleo formal a su llegada, o vivir o trabajar en comunidades estables. Aun en la moderna ciudad industrial de São Paulo, 43 por ciento de la población local se gana la vida en el sector informal.

Esas y otras condiciones significan que para algunos de los habitantes de la ciudad es difícil organizarse. Por lo general habitan en una parte de la urbe y trabajan en otra; y tal vez no sean residentes per-

manentes. Por ejemplo, los campesinos vienen a buscar trabajo en el período de poca actividad en la agricultura y solamente pueden quedarse en la ciudad por períodos cortos.

Otra diferencia actual es que en muchas de las megalópolis del mundo en desarrollo, es menos probable que la población más pobre se encuentre hacinada en edificios de apartamentos en el centro viejo de la ciudad. A menudo, los pobres viven en “aldeas” sumamente extensas de la periferia urbana, las cuales constituyen verdaderas ciudades.

AGENDA LOCAL 21

En la Conferencia de Río se analizaron los mecanismos para poder lograr el desarrollo sostenible en las ciudades y se explicaron las prioridades en el Capítulo 28 de la Agenda 21, conocida como Agenda Local 21. A fin de promover la aplicación de dichas propuestas, se fundó una nueva ONG internacional denominada Consejo Internacional para Iniciativas Locales sobre Medio Ambiente (CIILMA).

De ese modo se ha impulsado una amplia gama de actividades. En una encuesta del CIILMA aplicada en 1996 se encontró que los gobiernos de más de 1 800 localidades de 64 países estaban llevando a cabo actividades de Agenda Local 21; la mayoría de las cuales se realizaba en países industriales en los que ya se habían emprendido campañas específicas de dicha Agenda. Pero en varios países en desarrollo, a saber, Bolivia, Brasil, China, Colombia, la República de Corea, Malawi, Perú y Sudáfrica, también se habían iniciado o estaban por iniciarse esas campañas.

¿Qué es lo que se ha logrado con todo esto? No mucho. Uno de los problemas ha sido de orden conceptual. Muchas personas creen que la clave del éxito consiste en manejar mejor el medio ambiente urbano, a lo cual se ha llamado la “agenda marrón”. Esas personas han supuesto que cuando dicho manejo se combine con una gestión de gobierno más democrática, se logrará automáticamente el desarrollo sostenible. Pero no sucede así. Por ejemplo, los convertidores catalíticos para automóviles pueden tener como resultado un aire más limpio, pero no

ayudan en nada a reducir el consumo de energía, y hasta pueden aumentarlo. Y si las comunidades llegan a acostumbrarse más a eliminar la basura que a reciclarla, harán que su medio ambiente sea más agradable pero no más sostenible.

En términos del aprovechamiento de recursos no renovables, la mayoría de las ciudades del Sur probablemente ya sean más sostenibles que las del Norte donde la población tiene niveles más altos de consumo. Pero en aquellas ciudades meridionales se ha hecho poco para resaltar su sustentabilidad. Como es de suponer, autoridades y organizaciones de desarrollo locales han concentrado su atención en los problemas más apremiantes, tales como mejoramiento del suministro de agua y manejo de residuos sólidos. Dichas entidades disfrazan estos programas con una terminología ecologista contemporánea, pero hacen poco para lograr la sustentabilidad.

Tampoco se ha tenido éxito alguno en la promoción de una participación más amplia. No obstante que varía mucho el tipo de procedimiento que debe seguirse para promover la planificación y el manejo del desarrollo urbano sostenible, se supone que todas esas variantes se refieren a dos puntos claves: uno, que la propia población debe participar en el proceso de planificación; y dos, debe compartirse la responsabilidad entre los interesados de los sectores público, privado y de la comunidad. En muchos países hay dos tipos muy diferentes de participación en el proceso de desarrollo: Primero, las iniciativas son propuestas predominantemente por ciudadanos de la clase media. Por ejemplo, en ciudades del Sudeste de Asia, cada vez más las clases medias dicen lo que piensan, decididas a romper con el pasado autocrático y a jugar un papel más activo en el gobierno local. Pero dichas iniciativas suelen concentrarse en el mejoramiento de la calidad de vida de los barrios de clase media, y tienen poca o ninguna relación con los problemas de la pobreza o del contexto urbano más amplio.

Segundo, los proyectos de desarrollo de la comunidad se llevan a cabo en los barrios más pobres. Esto es evidente en las Filipinas, donde las comunidades se han interesado en el abastecimiento de agua y en

la sanidad, así como en los problemas de tenencia de la tierra urbana. En este tipo de iniciativas se tiende a involucrar a las comunidades pobres con ayuda de las ONGs y, algunas veces, de las agencias internacionales o del gobierno local. Pero, a diferencia de lo que sucede en los grupos de clase media, a las comunidades pobres por lo general no se les exhorta para que se involucren en los procesos políticos urbanos.

Pocas de esas iniciativas han tenido una repercusión notable en el gobierno local o en el sector privado. De hecho, en los países más pobres el propio gobierno local rara vez ha estado en posición de planificar o controlar el desarrollo de las ciudades. Tal como se ha indicado en capítulos anteriores, los programas de ajuste estructural y las reformas al sector estatal han restringido el gasto público, lo cual ha tendido a aumentar la vulnerabilidad de la población urbana pobre. Los esfuerzos desplegados a nivel mundial para promover la descentralización pueden ayudar a que la población participe en la planificación y administración urbanas pero, a menudo los sistemas políticos locales sustentados en el patronazgo todavía impiden que esa participación sea amplia.

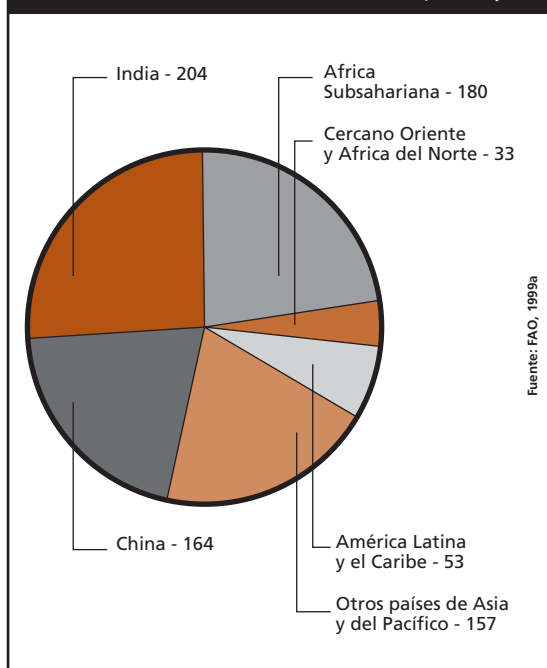
Si se va a promover la sustentabilidad en las ciudades de los países en desarrollo, habrá que superar esas divisiones así como los enfoques fragmentados que con ellas se fomentan. Para ello se requerirá de culturas cívicas más fuertes. Pero toma tiempo promover culturas cívicas, ciertamente más de lo que la mayoría de las agencias de desarrollo acostumbran prever. Los proyectos locales (tales como los programas de salud o los esfuerzos para sanear los barrios) pueden generar confianza en las ventajas del trabajo en colectivo. Pero para lograr un verdadero progreso se requerirá de movimientos cívicos más decididos.

Además de adoptar perspectivas de mediano plazo (más allá de dos o tres años), las agencias deberán también fomentar una nueva política de cohesión y colaboración. Las comunidades pobres tienen que avanzar más allá de ayudarse a sí mismas, y participar más enérgica y coherentemente tanto en el gobierno local como en el proceso político urbano más amplio. Mientras no lo hagan, es probable que persistan problemas tales como la corrupción en el

gobierno local, una política clientelista fragmentadora y programas mal diseñados y mal aplicados.

Los organismos internacionales de desarrollo tienen poca experiencia con este tipo de desarrollo urbano integrado. Al respecto hay algunos antecedentes, por ejemplo, los casos en los que se han involucrado USAID, la cooperación técnica de Suiza y de Alemania, el Programa de Mejoramiento del Medio Ambiente Metropolitano del Banco Mundial y el Programa de Ciudades Sostenibles del Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (Hábitat). Sin embargo, en una evaluación reciente de las estrategias de ayuda que han sido aplicadas a partir de la Cumbre de la Ciudad de 1996, se muestra que aun cuando la mayoría de los donadores reconocen ahora la importancia del desarrollo urbano, por lo general éste no constituye una prioridad en sus programas de ayuda. Muchos de ellos tienen proyectos urbanos, pero a menudo se reducen a actividades aisladas y limitadas. No ha habido señales del incremento que se esperaba en la ayuda internacional para el desarrollo urbano, ni de los proyectos con los que se promueve la planificación y administración del desarrollo sostenible.

Gráfica 8.1 – Millones de desnutridos, 1995/97



Agricultura sostenible

El mundo ha demostrado el éxito notable obtenido en la producción de alimentos. Cultivar alimentos suficientes para dar de comer a 6 mil millones de habitantes es todo un logro. Pero la distribución de los alimentos es desigual y una gran parte de esa población está hambrienta. Aunque los datos siguen siendo aproximados, las estimaciones más recientes de la FAO sugieren que en los países en desarrollo hay cerca de 800 millones de personas desnutridas.

Como lo indica la gráfica 8.1 las cifras mayores de desnutridos se encuentran en Asia y el Pacífico. Pero allí más de la mitad de los países han logrado reducir esas cifras en las últimas dos décadas. El África Subsahariana, que contiene casi una cuarta parte de la población hambrienta del mundo en desarrollo, ha tenido menos éxito. Solamente diez países africanos han progresado durante el período de 1980 a 1996, en tanto que 28 de ellos han retrocedido en esta tarea.

La malnutrición es el resultado de una combinación de factores. A menudo no se alimenta de manera adecuada a los niños pequeños con la comida que hay disponible en el hogar, y muchos de ellos tienen parásitos y están mal de salud. En algunos casos puede haber una falta absoluta de alimentos en algún país o región en particular; pero el problema más común es que la gente carece de medios para adquirirlos. ¿Es factible cambiar esta situación en el futuro? Al respecto hay varias maneras de pensar:

- **Los optimistas que consideran que todo tiene arreglo** – Afirman que siempre aumentará el abasto de alimentos para satisfacer la demanda. Los agricultores adquirirán tecnología más sofisticada y, si es necesario, podrán abrir más tierras al cultivo. En el curso de la última década no parece haber habido escasez de alimentos, y los precios han estado bajando hasta en un 50 por ciento para la mayoría de los productos básicos.
- **Pesimistas sobre el medio ambiente** – Siguen una línea neomalthusiana al creer que la demanda superará inevitablemente a la oferta de alimentos. A causa del deterioro de la tierra y de otros recursos

naturales se reducirán los rendimientos, mientras que más personas estarán consumiendo carne de un ganado alimentado con granos. La única solución es reducir el número de consumidores controlando el crecimiento demográfico.

- **Los países industriales al rescate** – Los países industriales producen más alimentos de los que necesitan, mientras que muchos países en desarrollo con infraestructuras precarias y sistemas ecológicos frágiles nunca serán capaces de alimentar a sus respectivas poblaciones. Es mejor aumentar la producción de cereales en las granjas modernas de los países industriales y enviarla a los países pobres, como ayuda o en intercambio por otras mercancías.

- **Los nuevos modernistas** – Quieren que continúe el estilo de agricultura de la Revolución Verde sustentada en la ciencia. Los agricultores de los países en desarrollo deberían utilizar con mayor intensidad fertilizantes, pesticidas y riego en sus mejores tierras, en lugar de tratar de cultivar más terrenos marginales. Existen también los promisorios alimentos genéticamente modificados (véase casilla 8.1).

- **Intensificadores sostenibles** – Argumentan en favor de una producción ecológicamente más cuidadosa, diciendo que los agricultores podrían cultivar más en áreas sin mejoramiento o deterioradas, sin dañar al medio ambiente. Pero sólo serán capaces de hacer esto si se les proporcionan incentivos ade-

Casilla 8.1 - ¿Es posible alimentar al mundo con los alimentos genéticamente modificados (GM)?

A principios del decenio de los 90, las cosechas GM no se producían comercialmente en cualquier granja del mundo. En 1997 abarcaban 12 millones de hectáreas; y en 1998, 29 millones, sobre todo en Argentina, Australia, Canadá, los Estados Unidos de América y México. Los partidarios de los alimentos genéticamente modificados afirman que estos ofrecen una manera importante de alimentar a los hambrientos del mundo. Este es un planteamiento dudoso, sobre todo porque ya se producen suficientes alimentos en el mundo para alimentar a toda la población. Actualmente, la producción total anual llega a 354 kilogramos de granos por persona, suficiente para proporcionar a todos una dieta nutritiva y adecuada.

Los alimentos no están disponibles debido en gran parte a que la población es demasiado pobre para poder adquirir los que necesita. Desde hace tiempo los agricultores podrían cultivar más granos para alimentar a los hambrientos si hubiera suficiente “demanda efectiva”, esto es demanda apoyada con dinero en efectivo. Y los agricultores pobres también podrían cultivar más sus granjas si pudieran utilizar algo de las técnicas baratas ya disponibles para mejorar sus tierras y sus medios de vida. Dichas técnicas consisten en reciclaje de nutrientes, regeneración de suelos y utilización de pesticidas naturales. Es interesante que la mejor prueba del éxito de estos enfoques sostenibles provenga precisamente de los países africanos, asiáticos y latinoamericanos de los cuales se dice que necesitan más las tecnologías de modificación genética.

Pero no debería descartarse del todo a los alimentos GM. Es importante distinguir entre los diversos tipos de tecnologías de modificación genética. Las que están actualmente en el mercado han beneficiado a sus compañías productoras; por ejemplo, la soya con tolerancia a los herbicidas, obliga a los agricultores a comprar herbicidas a las empresas vendedoras de las propias semillas GM. Pero los agricultores pobres podrían beneficiarse de las semillas que puedan aparecer en el mercado en los próximos años, alteradas para que resistan la sequía o toleren la sal, si es que tienen los medios para adquirirlas. Es más probable que logren ese tipo de acceso si los organismos de interés público fueran los que produjeran dicha tecnología en vez de las compañías transnacionales de semillas que querrán atrapar a los agricultores con vínculos caros y de dependencia.

cuados y si pueden participar plenamente en todas las etapas de la producción, escogiendo las mejores técnicas acordes con sus propias condiciones y aprovechando sus propios conocimientos e ingenio.

Algunas de estas posiciones se sobreponen, y cada país tiene representantes de todos estos puntos de vista.

Durante la década pasada, muchas ONGs y agencias internacionales de ayuda dieron mayor atención a la sustentabilidad con todo lo que ello implica. Una noción que ha ganado adeptos es que la agricultura sostenible significa conservación y el aumento de muchos tipos diferentes de capital. Se incluye el capital natural, tierra y agua, por ejemplo, y los muchos procesos naturales, junto con el capital físico en forma de caminos y demás infraestructura. Y luego está el capital financiero, ya sea en montos de dinero o como acceso al crédito. Es crucial también el capital humano, una fuerza de trabajo sana y hábil, y el capital social en la forma de redes sociales, relaciones e instituciones que hacen que las personas se unan entre sí.

Quienes proponen la agricultura sostenible señalan el hecho de que muchas de sus ventajas se refuerzan mutuamente. Cuando las personas trabajan juntas para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas, pueden reforzar su cultura local, lo cual a su vez puede redundar en una determinación de proteger su medio ambiente. Los agricultores con el compromiso de dedicarse a la agricultura sostenible tienen que estar seguros de acumular y reproducir el mayor número de estas ventajas en vez de agotarlas.

Como sucede con todos los términos de moda que se refieren al desarrollo, hay bastantes dificultades al aplicar estos conceptos nuevos (véase casilla 8.2). Además, por la insistencia en acumular todo tipo de capital y en sus características de reforzamiento mutuo, se pueden ignorar contradicciones importantes. En la práctica estas formas del capital están interconectadas, así que al utilizar alguna de ellas por lo general significará el agotamiento de otra. Construir un camino implica ocupar terrenos que podrían utilizarse para bosques o cultivos; invertir en lanchas motorizadas para pesca puede agotar

Casilla 8.2 – Enjuiciamiento al valor del capital

Hay riesgos al adoptar el término “capital”, especialmente cuando se hace referencia a la naturaleza y a la estructura social o a la sociedad. Capital implica poder substituir algo. Un bien de capital puede ser intercambiado por otro y, si la base total de bienes no se reduce, podría decirse que todavía es sostenible. El término implica también la posibilidad de asignar un precio de mercado a los objetos que en la sociedad y en la naturaleza, son muy difíciles o aun imposibles de valorar. Con ese tipo de consideraciones no se toman en cuenta los aspectos culturales, morales, éticos y espirituales que pudieran estar relacionados con algunos bienes en particular. Por lo tanto, el uso de la palabra capital implica que la naturaleza junto con la sociedad humana pueden ser convertidas en fardos de mercancías fácilmente intercambiables en un mercado cada vez más globalizado.

El término “capital social” se popularizó en el decenio de los 90, y ha servido para insistir en los beneficios del desarrollo que puedan derivarse de las relaciones de confianza y reciprocidad, así como de acoplamientos y redes de relaciones sociales. Pero es difícil ponerse de acuerdo sobre lo que es exactamente el capital social. Algunos han insistido en la importancia de la colaboración para resolver problemas. Otros enfatizan el valor de la actividad conjunta y el de la densidad organizacional. Y algunos más se concentran en el lado oscuro del capital social, esto es, cómo lo que para un grupo es integración, para otros puede significar exclusión. Después de todo, una sociedad puede estar bien organizada, tener instituciones fuertes y mecanismos de reciprocidad, pero puede sustentarse más en el temor y la coerción que en la confianza. Algunas asociaciones pueden constituir también obstáculos al desarrollo y a los medios de vida sostenibles, al alentar la conformidad y la inequidad.

los bancos de peces; el conflicto social puede ser necesario en oposición a la cohesión social a fin de lograr una distribución más equitativa de la tierra.

Los gobiernos tienen que tomar decisiones difíciles al escoger entre metas de desarrollo diferentes, y su decisión para dar prioridad a alguna de ellas a menudo es más de orden político que técnico. Sin embargo, al enfocarse en la sustentabilidad y en esas formas diversas de capital, se ha destacado la necesidad de que haya estrategias de desarrollo agrario más amplias en las que se tomen en consideración tanto las metas como las repercusiones económicas, sociales y sobre el medio ambiente.

La mayor parte de la agricultura moderna se basa en un modelo diferente. En ella se ha subestimado el capital natural y el capital social, e incluso con frecuencia no se les concede ningún valor. Esto se debe a que son difíciles de evaluar en términos financieros. ¿Cuánto vale un bosque virgen o un río de agua limpia? ¿Qué valor se le puede dar a una comunidad bien integrada? Una estimación atrevida de los bienes y servicios que provienen de los ecosistemas mundiales los valoriza entre 16 y 54 billones de dólares anuales. Pero es imposible poner un precio a muchos de los recursos naturales, como el aire que se respira.

La situación de muchos de los trabajadores rurales en todo el mundo, que viven en condiciones de pobreza y de enfermedad, sugiere también que a menudo la agricultura moderna deteriora el capital humano. En las Filipinas, por ejemplo, los agricultores que utilizan pesticidas modernos padecen mayor incidencia de trastornos en los ojos, en la piel, en los pulmones y en el sistema nervioso. En una evaluación de los beneficios obtenidos al aumentar la producción mediante el uso intensivo de pesticidas, se encontró que los costos por afecciones a la salud los superaban en mucho.

La agricultura moderna parece tener un éxito espectacular, en parte debido a que no se toman en cuenta los perjuicios que causa a los recursos naturales, sociales y humanos. Así, entre 1970 y 1995, los rendimientos del trigo en la India se elevaron de 1.2 a 2.5 toneladas por hectárea, y los del arroz en China subieron de 3 a 5 toneladas por hectárea. Pero todo ello se ha logrado a costa de utilizar cantidades muy elevadas de combustibles fósiles, ya fuera para la producción de fertilizantes o para las bombas de riego. Cuando la eficiencia se mide en términos del consumo de energía en vez del producto por hectárea, el cuadro cambia: el arroz orgánico con pocos insumos, que se produce en Bangladesh o en China, es cerca

Casilla 8.3 – Revitalización de la tierra en el Sahel

Grandes extensiones de tierras áridas de Burkina Faso y de Níger se han deteriorado. La acción combinada de viento y agua ha sellado una capa superficial muy delgada que impide una mayor infiltración del agua. La mayoría de las tierras áridas han sido abandonadas y están desprovistas de vegetación.

Una forma de aprovechar la tierra nuevamente es cavando hoyos, conocidos como zaï en Burkina Faso y tassas en Níger. Estos hoyos, de 20 a 30 centímetros de profundidad, son cubiertos con estiércol para proporcionarles materia orgánica y estimular la actividad de las termitas, y luego se siembran con mijo o sorgo. Cuando llegan las lluvias los hoyos se llenan de agua, especialmente cuando se utilizan en combinación con otros métodos de retención acuática como el amontonamiento de piedras.

Los agricultores que utilizan estas técnicas han logrado obtener incrementos notables en los rendimientos y han virado del déficit al superávit. Sin embargo, esos métodos son intensivos en mano de obra y se aplican mejor en las áreas que se cultivan con mano de obra familiar, o en donde es posible contratar jornaleros agrícolas. En Níger, el sistema ha generado una red de trabajo de jornaleros jóvenes que han dominado las técnicas y recorren las aldeas para satisfacer la demanda creciente de mano de obra por parte de los agricultores.



Agricultores tailandeses exigiendo mejores precios para sus cosechas.
Bangkok, Tailandia.

de 20 veces más eficiente en ahorro de energía que el arroz de riego producido en Japón o en los Estados Unidos de América.

En las iniciativas relacionadas con la agricultura sostenible que plantean las agencias de desarrollo, se han tratado de integrar en los sistemas de producción de alimentos procesos naturales tales como reciclaje de nutrientes, fijación de nitrógeno, regeneración del suelo o combate de plagas con sus enemigos naturales (véase casilla 8.3), así como utilizar plenamente los conocimientos y las diversas aptitudes de los agricultores locales. Más aún, la agricultura sostenible es multifuncional; produce alimentos y otros bienes para las familias de agricultores y para los mercados, pero puede contribuir también a una gama de mejoras de orden público, tales como agua limpia o protección contra las inundaciones, y puede aportar otros beneficios como la biodiversidad y la cohesión social.

En años recientes, los proyectos con los que se trataban de promover los sistemas sustentables se han extendido mucho más, ya fuera promovidos por las ONGs o por las agencias gubernamentales. Por ejemplo, en un análisis sobre 45 iniciativas plantea-

das en 17 países africanos se encontró que 730 000 hogares habían mejorado significativamente su producción agrícola, a menudo aumentando sus rendimientos en un 50 y hasta en un 100 por ciento.

POLÍTICAS PARA UNA AGRICULTURA SOSTENIBLE

En tanto que en la mayoría de los países hay una mayor conciencia sobre los beneficios de la agricultura sostenible, el avance en la promoción de este tipo de cultivo de la tierra ha sido lento. En una revisión hecha por la Comisión para el Desarrollo Sostenible en 1997, se concluyó que la aplicación de los objetivos del desarrollo agrícola y rural que habían sido planteados en Río de Janeiro cinco años antes, todavía estaba lejos de ser satisfactoria. Muy pocos países proporcionan apoyo explícito y amplio a la agricultura sostenible por medio de sus políticas nacionales. Algunos de los que sí lo hacen son Austria, Cuba, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Suiza. En Alemania, Brasil e India ese tipo de políticas existe al nivel de determinadas regiones o provincias.

Un número mayor de países ha reformado algunos elementos de sus políticas agrícolas por medio de reglamentos nuevos, incentivos o impuestos para proteger el medio ambiente. En países en desarrollo como Bolivia, Burkina Faso, Filipinas, India, Indonesia, Kenya y Sri Lanka, los beneficios económicos, sociales y del medio ambiente, de ciertos programas y políticas para promover la conservación del suelo, el manejo integrado de plagas y la administración de los sistemas de riego, han sido impresionantes.

Pero es probable que la experiencia se reduzca al nivel local a menos que se superen algunas restricciones importantes. Una es la inercia gubernamental, puesto que se ha tenido que luchar contra las políticas nacionales y las instituciones conservadoras existentes para poder aplicar la mayoría de las innovaciones. Otra es la falta de colaboración de parte de los abastecedores de fertilizantes y pesticidas, quienes seguirán pujando para vender sus productos. Pero también hay restricciones sociales. La agricultura moderna ha deteriorado mucho el capital social de que se dispone, tanto a niveles de la comunidad como nacionales, especialmente en lo que se refiere a las redes de confianza. A menudo, los agricultores tienen desconfianza de los ecologistas, de quienes creen que están tratando de restringirles su libertad. Los consumidores sospechan de los agricultores, a quienes acusan de producir alimentos de segunda clase o nocivos a la salud. Se ha debilitado también a muchas instituciones comunitarias y colectivas. Frecuentemente, la emigración hacia los centros urbanos o al extranjero ha debilitado a las comunidades rurales. Y en numerosos países las cooperativas y los sindicatos rurales han sido socavados tanto por los gobiernos como por las corporaciones.

Un desafío clave es el de cambiar la política sobre medio ambiente, la cual no refleja ni los costos sociales ni los ecológicos, a largo plazo, del uso de recursos. Actualmente, muchos gobiernos subsidian la agricultura de uso intensivo de insumos. Por eso a los agricultores les parece muy caro cambiar hacia la agricultura conservadora de recursos o multifuncional. Poco a poco algunos gobiernos han hecho

esfuerzos para agregar tintes de ecologismo a las granjas modernas ofreciendo incentivos para mejorar el hábitat de áreas no cultivables tales como terrenos húmedos y setos. Pero es poco lo que han hecho para asegurarse de que los incentivos concuerden con las políticas, y los precios reflejen los costos reales con mayor precisión.

Los gobiernos necesitarán también renovar ideas sobre sus políticas económicas. Los programas de ajuste estructural, relacionados a menudo con tasas elevadas de interés, con importaciones de alimentos baratos y con programas reducidos de asistencia técnica del sector público, han arruinado a las empresas agrícolas pequeñas de muchos países. Además, muchos jornaleros y campesinos carecen aun del recurso más indispensable de todos: la tierra. Sin embargo, la reforma agraria parece haber desaparecido de las agendas de muchos gobiernos y agencias de desarrollo (casilla 8.4).

Las agencias necesitan también cambiar su manera de trabajar con los agricultores. En vez de tratar de entregarles un paquete de soluciones homogéneas a las cuales deban adaptarse, deberían cooperar con ellos para explorar lo que funcione mejor en las condiciones locales, y responder a sus necesidades reales. A menudo, los agricultores trabajan mejor cuando pueden llevar a cabo diversos tipos de mejoras, ninguno de los cuales en sí mismo puede parecer muy significativo. Sin embargo, en conjunto, esos cambios no sólo se acumulan sino que se multiplican. La agricultura sostenible no es un conjunto de tecnologías definido concretamente, es un proceso social de aprendizaje.

Abastecimiento sostenible de agua

Entre los bienes más importantes para la agricultura sostenible está el abasto confiable de agua. Las actitudes hacia el manejo del agua cambiaron significativamente durante el decenio de los 90. Los cambios quedaron reflejados tanto en la Cumbre de la Tierra como en la Conferencia Internacional de Dublín sobre Agua y Medio Ambiente de enero de 1992. En las declaraciones de ambas conferencias se fusionaron todas las agendas anteriores: abastecimiento de

agua potable para los hogares, sanidad, riego y generación de energía. Desde entonces, en todos los aspectos del manejo del agua se insistiría en la sustentabilidad.

Se justificaba que hubiera un nuevo enfoque dada la demanda creciente en el abastecimiento de agua a

escala mundial. Del agua que los seres humanos aprovechan, cerca del 70 por ciento se utiliza para la agricultura de riego, 20 por ciento para la industria y el resto es para uso doméstico y municipal. Actualmente, en promedio para todo el mundo, a esas actividades se destina cerca de la mitad de los

Casilla 8.4 – La reforma agraria, problema olvidado

Una de las causas más persistentes de la pobreza en el medio rural es la distribución inequitativa de la tierra. En la mayoría de los países latinoamericanos, el 20 por ciento más rico de los agricultores controla cerca de tres cuartas partes de la tierra. En África meridional igualmente, los grandes agricultores poseen una gran parte de las mejores tierras. Aun en países densamente poblados del Sur de Asia, como Bangladesh, el 20 por ciento más rico de los hogares posee más de la mitad de la tierra.

Millones de agricultores pobres se beneficiarían con la reforma agraria, aunque las características de esta última tendrían que depender de las circunstancias locales. Así, en América Latina hay un margen considerable para redistribución agraria. En el Sur de Asia, por otro lado, donde aun las granjas de mayor extensión son relativamente pequeñas, las reformas podrían concentrarse más en la seguridad de la tenencia y en mejorar los derechos de los campesinos inquilinos.

En años recientes, pocos países han aplicado medidas de reforma agraria de largo alcance. No obstante la promulgación de muchas leyes de reforma agraria, muy pocas de ellas han sido aplicadas efectivamente. Al mismo tiempo, no parece que haya habido mucha presión organizada en pro de la reforma agraria a nivel nacional, excepto en algunos países como Brasil y Filipinas. A menudo, cuando han habido cambios de tenencia han sido por una redistribución de terrenos públicos, o como resultado de invasiones de tierras, táctica que es común entre los campesinos pobres de América Latina. En el África Subsahariana, los cambios en la tenencia de la tierra con frecuencia han sido contraproducentes para los pobres del medio rural: la privatización de lo que anteriormente eran sistemas comunales de tenencia agraria ha disminuido la seguridad y la solidaridad comunal.

Parece que ahora la reforma agraria ya no es tan prioritaria para las agencias internacionales como lo era en el pasado. Algunas de ellas se interesaron mucho por el potencial de reforma agraria que hubo en los años 60s y 70s. En efecto, la FAO organizó una conferencia sobre este tema en 1979, pero nunca se le dio un seguimiento serio. Actualmente, en una época de liberalización económica, el enfoque preferido es el de una reforma agraria apoyada en el mercado, con extensión del crédito a los agricultores en pequeño para ayudarles a que adquieran tierras de quienes estén dispuestos a venderlas. Pero esto ha sucedido a una escala reducida, y los beneficiarios rara vez han recibido posteriormente el apoyo que necesitaban.

Algunas ONGs han jugado un papel importante, destacándose organizaciones tales como el Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra de Brasil y la Campaña del Pueblo de Filipinas para la Reforma Agraria. Pero muchas otras ONGs se han retirado de cuestiones más conflictivas de distribución y de movilización popular, y se han concentrado en la obtención de mejores servicios para el medio rural.

Si ha de haber esfuerzos serios para lograr el desarrollo sostenible dirigido a las personas, tanto las ONGs como las agencias oficiales de desarrollo tendrán que tomar en cuenta nuevamente a la reforma agraria.

12 500 kilómetros cúbicos de agua disponibles al año. Pero los recursos se distribuyen de manera desigual. 460 millones de personas viven ya en países donde hay una demanda muy fuerte de sus recursos hidráulicos. La mayoría de esos países están en el Medio Oriente, en la región del Mediterráneo y en el África Subsahariana. Una cuarta parte de la población mundial está acercándose a una grave situación de escasez de agua.

Desde luego, la disponibilidad total de agua dulce sólo es una parte del problema. Más importante es la cuestión del acceso a ella. Así, en Medio Oriente y en África del Norte, no obstante que por lo desérticas están entre las regiones del mundo con mayor escasez de agua, su población tiene un acceso al agua limpia mejor que la de los países de América Latina y el Caribe, en donde la lluvia es más abundante, pero la dotación de agua limpia a la población es menor (véase gráfica 8.2).

Anteriormente, se suponía que era necesario tener una gran infraestructura para el abastecimiento de agua, lo cual sería responsabilidad primordial del estado. Pero con mayor frecuencia se afirma que el sector privado y las comunidades deberían asumir una mayor responsabilidad, los esquemas de manejo de agua deberían ser de menor escala y que todas las personas afectadas participen en ellos plenamente. Por lo tanto, en la planificación de los recursos hidráulicos ha habido el mismo cambio de ideas y de retórica que en el campo más amplio de la planificación del desarrollo sostenible. Sin embargo, hay una brecha considerable entre la intención y la actuación.

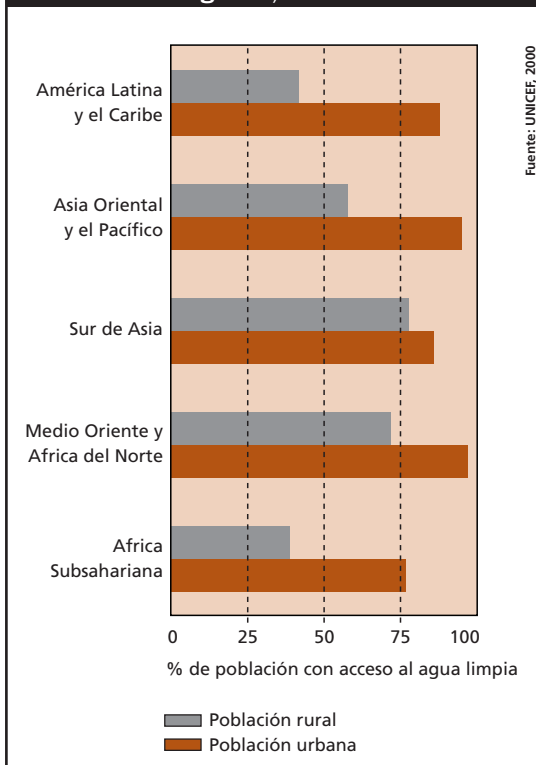
MALDICIÓN A LAS PRESAS

La construcción de presas se ha afectado por algunos cambios en la política de planificación. En 1997, se calculaba que había unas 800 000 presas en todo el globo terrestre, de las cuales aproximadamente 45 000 tenían mayor altura que un edificio de cinco pisos. En años recientes, las presas se han convertido cada vez más en objetos de disputa, sobre todo debido a la gran cantidad de personas que desplazan de sus asentamientos. En la India, en décadas recien-

tes, cerca de 4 millones de personas han sido desplazadas por los proyectos de embalse de agua y de riego. En China, tan sólo un proyecto, la Presa Tres Desfiladeros, desplazará a 1.3 millones de personas. Las presas tienen también implicaciones ecológicas amplias, tanto porque afectan los patrones de erosión y sedimentación en las partes inferiores de las cuencas hidrológicas, como porque cambian la naturaleza de los bancos de peces y alteran muchos ecosistemas frágiles, particularmente los de zonas húmedas.

En el decenio de los 80 se llegó a reconocer ampliamente que las grandes presas generan costos ecológicos y sociales considerables. En general, la respuesta de las instituciones financieras internacionales, los ministerios de gobierno y de las compañías constructoras, fue que se establecieran lineamientos mejores y se llevaran a cabo evaluaciones sobre repercusiones sociales y en el medio ambiente. Pero estos enfoques de planificación pueden tener muchos defectos. Las repercusiones a menudo suce-

Gráfica 8.2 – Acceso al agua limpia por regiones, 1990-98



den en zonas localizadas más allá del alcance espacial de un proyecto específico y por lo tanto, quienes desarrollan los proyectos no las reconocen, como sucedió en el caso de las Presas Pangue y Ralco de Chile. Puede haber también impactos serios mucho después del desarrollo de un proyecto, pero con frecuencia no se examinan ni se prevén.

Además, para evaluar el impacto se requiere una gran cantidad de datos, los cuales a menudo son sumamente difíciles de conseguir. Los países del Sur frecuentemente dependen de los consultores extranjeros quienes pueden carecer tanto de tiempo como de conocimientos sobre regiones específicas. En sus análisis también se puede perder algo del aspecto crítico, dado lo competitivo del entorno comercial en el que operan los consultores, especialmente cuando se ajustan a los acotados términos de referencia o cuando sus perspectivas de trabajo futuro dependen de las conclusiones a que lleguen.

Varias organizaciones han tratado de desarrollar formas más efectivas de evaluar las repercusiones de las presas, comprometiéndose más directamente con la población afectada. Pero se ha requerido de una protesta pública amplia tanto en los países industriales como en los que están en desarrollo para que ese asunto llegara a ocupar un lugar destacado en la agenda sobre medio ambiente.

Una protesta fundamental es la que se refirió al Proyecto del Valle Narmada de la India. En él se incluía la construcción de la Presa Sardar Sarovar, otras 135 presas de capacidad mediana y 3 000 presas de menor tamaño. La construcción empezó en 1985, con financiamiento del Banco Mundial. Las comunidades locales y las ONGs estaban indignadas por las consecuencias ya que la presa desplazaría a 152 000 habitantes de 245 aldeas. Una parte de su movimiento de protesta, denominado Narmada Bachao Andolan (Lucha para Salvar el Río Narmada), consistió en organizar manifestaciones y huelgas de hambre. Las ONGs internacionales que estuvieron movilizándose con mayor frecuencia contra las grandes presas adquirieron un peso importante, realizando tramitaciones en el Congreso de los Estados Unidos de América y en el Banco Mundial.

Llegado el momento, después de un informe independiente sumamente crítico que se hizo en 1993, el Banco Mundial retiró su apoyo al proyecto. Bajo el apremio de la asociación Amigos de la Tierra, el gobierno japonés suspendió también su ayuda para dicho proyecto. No obstante, el gobierno de la India prosiguió con él hasta 1995 cuando la Corte Suprema de ese país ordenó que la construcción del muro de contención de la presa se detuviera a los 80 metros de altura (de una altura total de 136), pero cuyo límite fue elevado posteriormente a los 85 metros. Mientras tanto, el vaso de la presa siguió llenándose y las protestas y las detenciones de los inconformes persistieron.

Aunque en los últimos años el ritmo de construcción de presas se haya reducido un poco, en la actualidad cerca de 1 600 obras de ese tipo están en construcción en 42 países. Sin embargo, la magnitud de las protestas internacionales contra las grandes presas ha hecho que las agencias internacionales se preocupen por ello (véase casilla 8.5). En 1998, el Banco Mundial y la Unión Mundial de Conservación (UMC) establecieron la Comisión Mundial sobre Presas, la cual presentó su primer informe en junio del 2000. Entre los comisionados se incluye desde directores de empresas constructoras hasta el fundador de Narmada Bachao Andolan.

La experiencia que se ha obtenido al diseñar proyectos pequeños como alternativa a los grandes, es limitada pero creciente. Por ejemplo, los sistemas de administración de embalses de pequeña escala han sido desarrollados en Bolivia, India, Pakistán y Perú. Han habido también algunos intentos de vincular a las comunidades ubicadas en regiones de planicie anegadizas, con los administradores de las presas, integrando de ese modo los diques de aguas arriba con los usuarios de aguas abajo, como sucede en Sudáfrica. No obstante, en el marco de referencia de la construcción de presas se tiende todavía a involucrar a planificadores y políticos lejanos, quienes sopesan costos y beneficios y toman una decisión que supuestamente es por el interés nacional más amplio. Rara vez se toma en cuenta la participación de las comunidades directamente afectadas.

CANALES NUEVOS PARA LA IRRIGACION

Más de la tercera parte de todas las presas están diseñadas primordialmente para proporcionar agua de riego, y muchas de las otras presas participan también de alguna manera en el riego. Otros sistemas de irrigación dependen del agua que se desvía de los ríos o de la que se bombea de los mantos freáticos. Pero cualquiera que sea la fuente de abastecimiento acuífero, muchos de los sistemas de riego a gran escala tienen también un historial deficiente en cuanto a lo social y al medio ambiente, especialmente en África, donde se ha mostrado que su aplicación es difícil y cara. Los sistemas que dependen del agua de superficie frecuentemente tienen sus canales obstruidos por la sedimentación, y aquellos en los cuales se utilizan sistemas de bombeo a menudo adolecen de un mantenimiento eficiente.

Aparte de las dificultades técnicas, puede haber conflicto social. Si el flujo de agua no es confiable en varias partes del sistema, los agricultores (tanto los que tienen el primer turno para regar su terreno como los que tienen el último), tratarán de tomar la

que puedan y cuando puedan. Además, a menudo los planificadores han ignorado las implicaciones de la distinción por género, apoyando por lo general a los hombres, aun cuando en una gran parte de África el trabajo en el campo lo hacen primordialmente las mujeres. Los sistemas de riego de gran extensión pueden formar también depósitos de agua estancada que, a su vez, pueden causar problemas de salud. Por ejemplo, en el Proyecto Gezira de Sudán, los canales proporcionan una base ideal de reproducción de caracoles. Cerca del 60 por ciento de los adultos y el 80 por ciento de los niños de esa zona padecen ahora de bilharzia.

En el decenio de los 80, el funcionamiento deficiente de los sistemas de riego a gran escala fue una de las razones de que se redujera la inversión en este campo. El Banco Mundial y otras agencias, al notar que aumentaba el número de proyectos que no eran rentables, buscaron otras opciones. A menudo decidieron reducir la escala de los esquemas, esperando que los de menor tamaño respondieran mejor a las necesidades locales.

Casilla 8.5 – Protestas internacionales contra las presas

Las protestas contra las presas se han internacionalizado cada vez más. The Ecologist, una revista británica, empezó una campaña contra las grandes presas a principios del decenio de los 80; y en ese mismo período, actividades semejantes en los Estados Unidos de América dieron nacimiento al International Rivers Network (Grupo Internacional de Trabajo sobre Ríos), junto con el boletín denominado World Rivers Review (Revista de los Ríos del Mundo). En 1988, los activistas se reunieron en San Francisco y exigieron una moratoria sobre todos los proyectos nuevos de construcción de presas que no hubieran podido asegurar la participación de la población afectada. Exigieron también acceso pleno a la información sobre nuevos proyectos, incluyendo datos sobre sus efectos potenciales en el medio ambiente, la salud y la economía.

Esas demandas fueron reiteradas en 1994 en la Declaración de Manibeli, así llamada en conmemoración de una de las primeras aldeas que quedaron sumergidas por las aguas de la Presa Sardar Sarovar en la India. El documento, en el cual se pide una moratoria de los préstamos para presas grandes hasta que se cumplan determinadas condiciones, fue firmado por 326 grupos y coaliciones de 44 países. Fue presentado en el 50° aniversario del Banco Mundial. En marzo de 1997, se llevó a cabo en Curitiba, Brasil la primera reunión internacional de un grupo denominado Población Afectada por Presas. Al siguiente mes hubo una reunión en Gland, Suiza, patrocinada conjuntamente por el Banco Mundial y la Unión Mundial de Conservación. A ella asistieron funcionarios de alto nivel de estas dos instituciones, críticos de las presas grandes, representantes de las empresas y agencias de construcción de este tipo de obras, y personas afectadas por dichas obras. La reunión se terminó con un acuerdo para fundar la Comisión Mundial sobre Presas.

En la práctica, no lograron mucho. Primero, perdieron las economías de escala: construir muchas presas pequeñas costaba más que construir una grande. Segundo, no cambiaron la naturaleza de los esquemas, simplemente ofrecieron versiones reducidas de los proyectos grandes y las aplicaron de la misma manera, excesivamente burocratizada. Por ejemplo, FAO y PNUD iniciaron sistemas de irrigación de menor escala en Turkana, Kenya, en 1979, pero se encontró que funcionaban erráticamente, eran destructores del medio ambiente y también eran caros pues su costo llegaba a más de 20 000 dólares por hogar beneficiado con el riego.

A finales del decenio de los 80, el funcionamiento deficiente de muchos de los sistemas de riego para pequeños propietarios fue causa de que se hiciera una nueva evaluación. Una de las soluciones más comunes fue lo que se denominó Irrigation Management Turnover (IMT) (Entrega de la Administración del Riego), la cual consistió en organizar asociaciones de agricultores u otras entidades privadas responsables de echar a andar los esquemas de riego, con la esperanza de que tuvieran un interés mayor que el de los burócratas locales para asegurar que los sistemas funcionasen. Este cambio también era congruente con el ethos general del ajuste estructural y la privatización.

IMT puede adoptar muchas formas diferentes: en algunos casos, como en el Sur de Asia, las asociaciones de agricultores colaboran con las agencias de riego oficiales; en otros, como en China, Indonesia, México y Turquía, las remplazan. Aparentemente ésta es una tendencia obvia, pero no constituye una opción fácil. Primero, se supone que el sistema está en efecto funcionando, y no es probable que los esquemas mal diseñados o que funcionan deficientemente sean rescatados al entregárselos a los agricultores. Segundo, los agricultores deben advertir que recibirán algún beneficio económico al aceptar este compromiso. Si su participación en la ejecución de un esquema significa que se van a enfrentar a cuotas de pago y costos más altos, en compensación deben tener ganancias económicas más altas. Tercero, IMT supone que el gobierno y sus funcionarios son sufi-

cientemente flexibles para adaptarse a este nuevo entorno. Cuarto, y lo más importante, debe haber grupos eficaces de usuarios. En la práctica, muchos de ellos carecen de las habilidades técnicas o administrativas necesarias, y cuando laboran eficientemente, a menudo están dominados por los agricultores más ricos.

Otro enfoque ha consistido en empezar a partir de los sistemas de riego nativos existentes, expandiéndolos tal vez o haciéndolos más eficientes, u organizando grupos formales de usuarios. En algunos sistemas de riego tradicionales se ha aprovechado el anegamiento natural en las zonas de tierras húmedas; otros han implicado modificar el curso normal de las corrientes de agua, como en los sistemas de riego por surcos, que descienden de las colinas, en el África Oriental o en los Himalayas. En otros más, se han promovido diferentes formas de bombear el agua subterránea.

El principio que consiste en construir a partir del conocimiento acumulado por los nativos del lugar, tiene su propia historia. En el Sur de Asia, por ejemplo, los planificadores coloniales británicos a menudo se apropiaron de los sistemas de canales existentes y los rehabilitaron. No obstante la posibilidad de hacer modificaciones que sean útiles, se corre también el riesgo de que las innovaciones técnicas alteren lo que ya estaba funcionando bien y, al imponer normas nuevas y sistemas rígidos de administración, se puede causar el colapso de un sistema de naturaleza informal.

Por lo general, los sistemas informales tienen conjuntos de normas que se refieren a quién tiene derecho al agua y cuándo puede recibirla. Pero dichas normas se establecen sobre la base de las relaciones sociales, las cuales son difíciles de codificar. Por ejemplo, el sistema de riego de Marakwet en el Valle Keiro de Kenya tiene reglamentos formales, pero estos se complementan con muchos otros arreglos cotidianos en los que se incluye de todo, desde el préstamo hasta el robo.

Cualquiera que sea el sistema, es claro que tiene que lograr sustentabilidad y equidad. Es necesario sacar de las oficinas la planificación de los recursos

acuíferos y llevarla a las aldeas y a las plazas de los pueblos. Sólo entonces se atenderán los verdaderos obstáculos que hay en la producción, y se propondrán tecnologías manejables e instituciones adecuadas para lograr soluciones sustentables.

Conservación forestal

Otro elemento clave del desarrollo sostenible es la conservación de los bosques y de la diversidad biológica. Tal como lo han destacado los movimientos ecologistas de las últimas dos décadas, frecuentemente el desarrollo mundial se ha logrado a costa de los bosques del mundo; y parece que el proceso continúa. Entre 1980 y 1995, el área forestal del planeta se redujo en 180 millones de hectáreas. Aunque hubo un aumento de 20 millones de hectáreas en los países desarrollados, esto fue superado en mucho por la pérdida de 200 millones de hectáreas en las naciones en desarrollo (véase gráfica 8.3). En una gran parte de África, aparentemente, la causa principal y directa es un incremento en la agricultura de subsistencia; mientras que en América Latina, a menudo el deterioro forestal está más relacionado con el reasentamiento de la población, con los aserraderos y con la extensión de la agricultura comercial y de la infraestructura. Asia a su vez se ha visto afectada por todos estos fenómenos.

No obstante que varían considerablemente por país y por región, las causas primordiales de la deforestación son las fuerzas del mercado, las políticas gubernamentales e instituciones sociales como la tenencia agraria. Las políticas internacionales que promueven la liberalización del comercio y el ajuste estructural también han contribuido a acelerar la deforestación en algunos países. En partes del Sudeste de Asia, por ejemplo, uno de los factores más importantes ha sido la demanda de aceite de palma de coco, la de madera y de pulpa para exportación. En 1995, el gobierno de Camboya otorgó concesiones a 30 compañías madereras para establecer aserraderos en prácticamente toda el área forestal que quedaba en el país. De acuerdo con el Banco Mundial, para el año 2003 los bosques de Camboya podrían quedar comercialmente agotados. En Brasil,

los problemas al respecto han sido vinculados a menudo con el reasentamiento de la población. El gobierno ha alentado el desarrollo de la región amazónica y otras regiones forestales exhortando a los campesinos pobres o a los jornaleros sin tierras a que emigren de las zonas donde la propiedad agraria ya está sumamente concentrada.

Muchas comunidades pobres han luchado para proteger sus propios ámbitos ecológicos, pero a menudo han sido superadas por presiones económicas o climáticas o han sido avasalladas por fuerzas externas, principalmente por los programas a gran escala de reasentamiento humano y por las actividades de las compañías madereras.

Sin embargo, en el decenio de los 90, dichas comunidades tuvieron cada vez mayor apoyo externo. Varias ONGs han laborado con grupos surgidos a partir de la comunidad, en defensa de los bosques y de otros ecosistemas que están siendo amenazados. En las Filipinas, por ejemplo, las ONGs se han esforzado mucho para dar a conocer los problemas relacionados con el medio ambiente y los abusos que se cometen al respecto. Por lo general los gobiernos han reaccionado con lentitud, pero varios de ellos junto con las agencias internacionales, han estado tratando de lograr la conservación de los bosques. Lo han estado haciendo en colaboración con las comunidades locales, en lo que se ha llamado manejo de recursos naturales a partir de la comunidad. Se trata de una reacción ante el fracaso de los esfuerzos anteriores, que a menudo implicaban la vigilancia de zonas vulnerables bajo el supuesto de que de no ser así, la población local sobre explotaría dichas zonas.

Gobiernos y agencias interesados en este tipo de conservación participativa tratan de tomar en cuenta los derechos y necesidades de las comunidades, así como la necesidad de proteger al medio ambiente. Tratan de trabajar más estrechamente con grupos de personas de las comunidades y con las ONGs, utilizando a menudo métodos de investigación-acción, tales como la evaluación rural participante. Con este enfoque se reconoce el valor del conocimiento nativo y, en efecto, se promueve un flujo de comunicación en doble sentido entre la

población local y los expertos. Se promueven también formas más diversas de generación de ingreso, de modo que la población pueda sobrevivir y a la vez proteger su medio ambiente.

Esta agenda ambiciosa puede ser más realista, pero necesariamente tropezará con algunos obstáculos igualmente reales. Como siempre, hay un problema de recursos. Algunas agencias que a principios del decenio de los 90, proclamaban estar entusiasmadas con la protección al medio ambiente y el desarrollo sostenible, han dado después un viraje hacia asuntos más de moda, tales como la gestión de buen gobierno, y están reconsiderando sus prioridades de financiamiento. Para un país como Senegal, que ha estado a la vanguardia de los intentos de diseñar estrategias amplias para enfrentarse a la desertificación, todo esto puede ser muy preocupante.

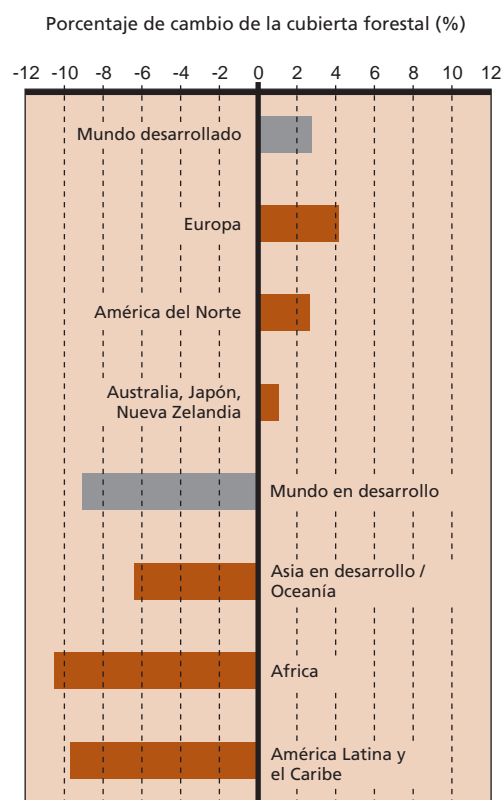
Después de haber pasado tres años en un proceso de planificación participativa, hay la preocupación de que no se aplique correctamente el programa por falta de apoyo financiero de parte del gobierno y de los donadores.

Han habido también dificultades reales al cambiar prioridades y métodos de operación. Muchas agencias continúan anteponiendo los árboles a la población. Pero muy a menudo el éxito de la protección a los bosques o de los esquemas de reforestación requiere que se dé prioridad a las preocupaciones de orden social, tales como tenencia de la tierra y generación de ingreso (véase casilla 8.6). La propensión de los planificadores del desarrollo hacia la ejecución apresurada de proyectos de gran magnitud puede ser también algo difícil de superar. En las Filipinas, por ejemplo, el Programa de Reforestación Nacional se ejecutó a una escala tal y tan rápidamente que resultó inevitable que operara de manera demasiado tecnificada y que en muchas zonas no pudiera funcionar eficientemente.

En los programas de protección de bosques y parques forestales se tiene que incluir un compromiso para resolver problemas sociales complejos. La población local puede aceptar un proyecto específico, pensando que así se atraerán algunos recursos del exterior, pero si ese proyecto no es compatible con sus propias prioridades e intereses de bienestar no es probable que lo apoyen mucho. Varios esquemas de protección de parques en Sudáfrica se han visto afectados por esas dificultades (véase casilla 8.7). En última instancia ese tipo de tensiones significa que muchos proyectos no serán sustentables.

La participación activa puede verse frustrada asimismo por las estructuras de poder locales. Cuando el poder está en manos de las elites locales, puede ser extremadamente difícil democratizar el diseño de proyectos mediante una consulta de base amplia, así como asegurar que los costos y beneficios del proyecto se distribuyan equitativamente. De manera semejante, los esfuerzos que se hicieron a lo largo de los años 90 para descentralizar la responsabilidad sobre el manejo de recursos naturales, algunas veces ha resultado contraproducente. En las Filipinas y en

Gráfica 8.3 – Cambio en la cubierta forestal, 1980-95



Fuente: FAO, 1999b

Senegal, el gobierno central ha respondido a los movimientos sociales y del medio ambiente, y a la ayuda internacional, apoyando el desarrollo sostenible dirigido hacia las personas. Pero a menudo este compromiso es mucho más débil al nivel de las autoridades locales, quienes tienen otras prioridades.

Además, es necesario tomar en cuenta el contexto económico más amplio en el cual tienen que establecerse estos programas, notablemente el del ominoso ajuste estructural. Costa Rica, por ejemplo, ha sido reconocida mundialmente por sus esfuerzos para proteger sus bosques y promover la biodiversidad. Pero los programas de ajuste estructural de los años 90 redujeron la capacidad del estado costarricense para administrar y financiar sus programas y políticas de conservación. Al mismo tiempo, la exigencia de aumentar sus exportaciones de productos agrícolas comerciales, como el banano, ha implicado la tala de bosques y la desintegración de sistemas de agricultura campesina que eran benignos para el medio ambiente.

En la práctica se ha demostrado que es extremadamente difícil aplicar los enfoques basados en la comunidad a la protección de bosques y parques forestales; sólo pueden tener éxito si hay instituciones y movimientos sociales que los apoyen. En Sudáfrica el gobierno posterior al apartheid ha pro-

movido activamente, en varios de sus programas de desarrollo, el manejo de recursos naturales sustentado en la comunidad. Pero en algunas zonas rurales hay una resistencia considerable a esas iniciativas, tanto que los planificadores están ajustando su enfoque. En algunas zonas de manejo de recursos naturales se está dando menos énfasis a la participación de la comunidad y en vez de ello, para “entregar desarrollo”, se está fortaleciendo la capacidad de las autoridades locales elegidas democráticamente. Se está exhortando también a los negocios privados a que participen en asociación con las comunidades locales.

Esta situación contrasta marcadamente con la del México rural. Allí hay una larga historia de organización comunal para el desarrollo local y de lucha contra la pauta de modernización que han promovido el gobierno y las instituciones financieras internacionales. Algunas organizaciones y movimientos sociales de base han hecho causa común con las ONGs de sustentación urbana y con las agencias internacionales que promueven el desarrollo sostenible, y han aprovechado las iniciativas de forestería social, ecoturismo y agricultura orgánica para fortalecer los sistemas locales de sustento y de ayuda por sí mismos.

En la India también es evidente la importancia de tener instituciones propias de la localidad, que

Casilla 8.6 – Manejo del bosque por parte de la comunidad en Filipinas

Los ikalajan es un grupo indígena de varios miles de personas que viven en una zona montañosa de Luzón, en Filipinas. En 1973, viendo que sus medios de vida estaban siendo amenazados por los incendios de bosques y su apoderamiento por parte de los forasteros, se estableció la Fundación Educacional Kalajan. Los métodos de conservación participante de esta institución ayudaron a proteger el medio ambiente a la vez que se ofrecían nuevas oportunidades de ganarse la vida, incluyendo la producción de artesanías, fruta, jengibre y otros bienes destinados a los mercados urbanos ligados a grupos ecologistas.

Este éxito se ha sustentado en varios factores, tales como una organización comunitaria fuerte y un programa educativo que proporcionó capacitación en varios aspectos de la agricultura sostenible. Los ikalajan lograron también tener seguridad en la tenencia de su territorio ancestral.

Aun así, hay preocupación por el futuro, por el hecho de que este esfuerzo se haya apoyado mucho en una sola persona, quien sirvió de vínculo entre la población local y las instituciones externas. Otro motivo de preocupación es que la solidaridad comunal podría disminuir por el comercio y la expansión de las relaciones de mercado.

hayan logrado la cohesión social a través de un proceso de lucha o gracias a muchos años de experiencia. En Andhra Pradesh, las asociaciones de mujeres de la aldea, conocidas como sangams, con el apoyo de las ONGs y del gobierno estatal, han mejorado la vida de muchas mujeres pobres del medio rural, así como el medio ambiente local en el altiplano semiárido de Deccan, a través de actividades como la agroforestería y la conservación del suelo. Esta experiencia, donde las mujeres pobres están obteniendo por sí mismas el control de sus propias instituciones, contrasta marcadamente con la del programa denominado Administración Forestal Conjunta (AFC), en el que el gobierno ha tratado desde 1988 de asegurarse de que los bosques no sólo contribuyan a la conservación sino que también satisfagan las demandas de subsistencia de la población local. Aunque el programa AFC estableció comités participantes, su éxito ha sido socavado en muchas zonas

debido a que ha habido una escasa transferencia de poder o de beneficios a las comunidades locales.

Realidades perennes

Todas las agencias de desarrollo, cualesquiera que sean sus intenciones, tropiezan con un conjunto de problemas persistentes cuando tratan de lograr el desarrollo sostenible dirigido hacia las personas. Dichos problemas son:

- **Conflictos en la comunidad** – Se puede idealizar a las comunidades como si fueran armoniosas, pero en realidad, en general son heterogéneas, jerárquicas y conflictivas. Todas tienen sistemas densos y complejos de relaciones sociales y políticas (normas culturales, derechos de propiedad y otras relaciones de poder), así como intereses cruzados entre hombres y mujeres, entre ricos y pobres, y entre diferentes grupos étnicos. En muchas de las intervenciones se prefiere ignorar esta complejidad y aplicar pres-

Casilla 8.7 – Comunidades esquivas en Sudáfrica

Uno de los principios centrales del desarrollo rural en Sudáfrica es el manejo de recursos basado en la comunidad. Se trata de buscar formas para que las comunidades obtengan ingresos de su tierra y de sus bosques con su fauna silvestre, y participen al mismo tiempo en programas comunales para proteger dichos recursos naturales. Estas ideas, promovidas anteriormente por las ONGs de orientación izquierdista, ahora reciben apoyo cada vez más, tanto del gobierno como del sector privado. Los principios que subyacen en dicho esfuerzo provienen principalmente del movimiento Fogata de Zimbabwe, el cual permitió a las comunidades rurales que generaran un ingreso por su administración de la cacería y lo invirtieran en escuelas y clínicas, además de destinarlo a otros requerimientos locales.

Una de las dificultades para aplicar este modelo es que los funcionarios tienden a asumir que todos los miembros de una comunidad en particular comparten los mismos intereses al mismo tiempo. Sin embargo, para dar un ejemplo, en una investigación realizada al interior de la Reserva Mkambati para la Fauna se identificaron por lo menos siete diferentes grupos de población, incluidos los agricultores de subsistencia, las personas que dependían de las remesas que les enviaran los emigrantes y las que se ganaban la vida fabricando cerveza. De hecho, sólo dos grupos de personas se ganaban la vida gracias a la fauna silvestre.

Aquí, como en todas partes, la “comunidad” puede ser un producto de la imaginación. Los administradores de proyectos y los donadores aceptan que es necesario tomar en cuenta la diversidad y los conflictos sociales que suele haber al interior de una comunidad. Pero de todos modos tienen que recurrir a las instituciones formales de dicha comunidad a fin de aparentar el logro de algún tipo de consenso y poder llevar a cabo sus proyectos. En la atmósfera políticamente cargada de Sudáfrica, es probable que todo eso contribuya tanto a profundizar los conflictos como a resolverlos.

cripciones generales. El resultado es que frecuentemente se tienen consecuencias inesperadas. La más común es que el grupo más poderoso se apodere de cualquier recurso nuevo que llegue a estar disponible y lo manipule.

- **El imperativo de la supervivencia** – En los proyectos de desarrollo a menudo se proclaman objetivos importantes en los cuales se ignoran las necesidades más urgentes de la población. Las iniciativas de desarrollo sostenible son particularmente propensas a ello, algunas veces restringiendo el acceso de la población a la tierra, a los productos forestales o a los recursos acuíferos. Aunque en muchos proyectos se incluyen ahora actividades generadoras de ingresos, a menudo estas últimas resultan demasiado restringidas para aportar algún beneficio real, o se suspenden cuando se retira la agencia extranjera que apoya la iniciativa.

- **Participación tecnocrática** – Como una manera de atender las complejidades locales, ahora los proyectos de desarrollo se basan en la participación de la población local. Pero frecuentemente implican poco más que una apariencia de consulta para legitimar la realización de un programa diseñado de antemano. Se trata de asegurar la aprobación y las aportaciones voluntarias de trabajo y de recursos por parte de los beneficiarios, quienes no influyen realmente en el curso de los acontecimientos. La idea actual es que los beneficiarios deberían “adueñarse” de su proyecto, aunque algunas veces esto signifique que los donadores se lo hayan vendido.

Siempre habrá una contradicción entre las inclinaciones de los tecnócratas y el mundo desbarajustado con el que tienen que tratar. La participación es un objetivo loable, pero a menudo se pide a los planificadores de proyectos que se hagan cargo de actividades de participación para las que carecen tanto de preparación adecuada, como de sensibilidad cultural y de compromiso político.

- **Incertidumbres políticas** – Es probable que la participación y la adquisición de autoridad genuinas por parte de la población afecten las relaciones de poder establecidas y trastornen a las burocracias. Por lo tanto, las comunidades necesitan contar con un

apoyo decidido si han de protegerse de funcionarios antagónicos, o de intereses creados como los de las compañías madereras o mineras. Pero a la mayoría de las agencias de desarrollo les parece difícil involucrarse ellas mismas en el meollo de la política local, ya sea porque tienen pocos deseos de hacerlo o porque temen que haya un enfrentamiento con el gobierno. Los programas y proyectos en los que se pretende promover la participación y la adquisición de poder rara vez contienen una estrategia efectiva para superar la resistencia política.

- **Callejones sin salida** – Los tecnócratas prefieren trabajar con programas y proyectos que tengan un período de tiempo limitado. A menudo ello significa que hay una inversión significativa por un período breve. Pero cuando el proyecto se termina el personal abandona el lugar dejando atrás organizaciones carentes de apoyo y tecnologías que tal vez resulten obsoletas poco después de su partida. Esto dificulta también evaluar las repercusiones. Lo que parezca un éxito o un fracaso después de cuatro o cinco años, puede parecer lo contrario al cabo de 10 ó 20 años.

- **Lo macro derrota a lo micro** – Las iniciativas con las que se trata de promover el desarrollo sostenible dirigido a las personas, a menudo se reducen al nivel local. Se da menos atención a los acontecimientos de escala nacional o internacional que podrían obstruir los esfuerzos correspondientes a dichas iniciativas y desvirtuar sus propósitos. Las políticas macroeconómicas, los precios de los productos básicos a nivel mundial y las estrategias de desarrollo agrario pueden socavar el manejo de recursos naturales basado en la comunidad.

¿Continuidad o cambio?

Los gobiernos y las agencias internacionales han adoptado el desarrollo sostenible como una bandera con la cual todos pueden avanzar. Fueron presionados para que aplicaran ese tipo de desarrollo, en parte por las movilizaciones populares contrarias a determinados aspectos de la modernización que afectan tanto a las clases medias como a las organizaciones de base. Las clases medias en los países

CAPÍTULO 8

industriales y en los que están en desarrollo han estado preocupadas por los problemas de la calidad de vida, mientras que las organizaciones de base y los movimientos sociales se han preocupado por el hecho de que el progreso cause marginalización en la vida de las personas.

El término desarrollo sostenible se ha popularizado hasta cierto punto debido a que puede ser utilizado de modo neutral, implicando poco más que un vago propósito de mejoramiento en los dominios de lo económico, lo social y del medio ambiente. Sin embargo, ha servido para hacerle recordar a la comu-



Heldur Netocoy, Panos Pictures

Vivero de árboles, Eritrea

Casilla 8.8 - ¿Cambio institucional?

Muchas agencias internacionales de desarrollo han adoptado el término desarrollo sostenible, pero ponerlo en práctica ha sido más difícil.

La Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

En el estatuto de la FAO se incorporaron los objetivos principales del desarrollo sostenible. Y en efecto, la FAO ha sido una de las organizaciones internacionales más elocuentes en su llamado de atención hacia problemas tales como deterioro de los suelos y pérdida de la biodiversidad.

En seguimiento de la Cumbre sobre la Tierra, la FAO hizo algunos cambios organizativos. Por ejemplo, en 1995, declaró que una de sus metas principales sería la Agricultura Sostenible y el Desarrollo Rural (ASDR); y por lo tanto, estableció un nuevo Departamento de Desarrollo Sostenible. Pero eso no parece haber tenido una gran repercusión en los presupuestos ni en los programas.

En la práctica, la mayoría de los esfuerzos y recursos de la FAO se han encaminado hacia la modernización de la agricultura. Este tipo de desarrollo implica que hay perdedores al igual que ganadores y frecuentemente impide el acceso de grandes sectores de población rural pobre a la tierra, al empleo y a los medios de vida mucho antes de que se disponga de otras opciones. A veces la FAO reconoce este dilema pero carece de una estrategia efectiva para enfrentarse a él.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El programa del PNUD es difuso y heterogéneo. Los financiadores, que tienen diferentes puntos de vista sobre sus prioridades, lo impulsan en diversas direcciones. La posición del PNUD sobre políticas de desarrollo se manifiesta en una de sus actividades principales, la publicación del anuario Informe sobre Desarrollo Humano (IDH). Este documento ha tenido varias funciones importantes. Primero, con él se desafía la idea de que el desarrollo debería ser entendido primordialmente en términos económicos y, por el contrario, se plantea una definición de bienestar más compleja en la cual las personas son quienes constituyen el objetivo principal de la economía. Se proporciona así un motivo de acuerdo para los activistas y para los pensadores del desarrollo más progresistas, a la vez que se ofrece a la comunidad internacional una interpretación alternativa de la información básica para competir con la del Banco Mundial. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) jerarquiza a los países no sólo sobre la base de su capacidad para aumentar el ingreso per cápita, sino también sobre la de su eficiencia en el mejoramiento de los niveles de vida.

Los críticos continúan poniendo en tela de juicio la validez del IDH; pero el valor verdadero del Informe sobre Desarrollo Humano ha sido a nivel político, al abogar por el desarrollo humano (y, por extensión, en pro del desarrollo sostenible), con una solidez de pensamiento que ha llamado mucho la atención, aportándoles a sus partidarios argumentos para el debate.

Es más dudosa la medida en que se aplican esas ideas a través de los programas del PNUD. Este último tiene que operar de acuerdo con las restricciones que establecen los donadores. Más de las cuatro quintas partes de los recursos financieros del PNUD provienen de aportaciones voluntarias por parte de 10 de los estados más ricos del mundo. Cuando los ciudadanos de estos países leen el IDH, se les recuerda que la pobreza masiva y el deterioro del medio ambiente en la actualidad están vinculados a los estilos de vida de consumo excesivo que se originan en sus propios países. Pero no es probable que la mayoría de ellos apoyen las profundas reformas estructurales y políticas implícitas en esas críticas.

El PNUD tiene que operar también dentro de las restricciones que presentan los gobiernos de los países en desarrollo, los cuales pueden verse obligados a aceptar algunas condiciones a fin de calificar para recibir ayuda, pero tienden a protestar sobre cualquier indicio de interferencia política, o de amenaza al status quo. Sin embargo, es probable que los esfuerzos de innovación para promover el desarrollo sostenible se enfrenten a intereses establecidos.

El Banco Mundial

Puesto que el Banco Mundial tiene que conseguir la mayoría de sus fondos en los mercados mundiales de capitales a tasas competitivas, y que su sistema de votación permite a los países de la OCDE más ricos tener un gran peso, no es de sorprender que dicha institución bancaria no haya otorgado la misma prioridad a los problemas sociales y del medio ambiente en sus préstamos, como lo ha hecho en su retórica. Los préstamos del Banco Mundial que no se destinan a fines sociales, generalmente tienen componentes minúsculos para protección y vigilancia del medio ambiente. De otra manera, ofrecería tasas de ganancia inaceptables.

Pero el Banco Mundial ha avanzado. En 1984, después de haber causado algunos de los mayores desastres de su historia en cuestiones sociales y del medio ambiente en la cuenca del Amazonas y en otras partes, fue presionado para que actuara de manera diferente, y elaboró un documento de política en el cual se hizo un llamado para llevar a cabo Evaluaciones del Impacto en el Medio Ambiente, que fueran obligatorias. Cuando se les ignoró, el Banco expidió directrices más firmes, aunque estas últimas tenían todavía numerosas cláusulas de escape y en ellas se exceptuaban préstamos para ajuste estructural y sectorial, los cuales abarcaban cerca de la mitad del total en el decenio de los 90.

El Banco Mundial administra conjuntamente con el PNUMA y el PNUD la institución denominada Fondo Mundial para el Medio Ambiente, fundada después de la reunión de Río para impulsar la labor sobre problemas del medio ambiente mundial tales como el agotamiento de la capa de ozono y la pérdida de diversidad biológica. Se le ha criticado por lo reducido de su presupuesto (menos de mil millones de dólares anuales) y por su estilo burocrático, rígido y jerarquizado. El Banco tiende también a financiar proyectos inconexos en los países en desarrollo, en vez de atender las causas profundas del deterioro del medio ambiente ligadas a las fuerzas del mercado y a las políticas gubernamentales.

En el decenio de los 90, el Banco adoptó una gran parte de la retórica de los movimientos sociales y de las ONGs en pro del medio ambiente y de los pobres, e incorporó a algunos de sus miembros como asesores suyos. Sin embargo, su éxito en la transformación de la agenda neoliberal ha sido limitado.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PNUMA es la agencia que más probablemente está a tono con el desarrollo sostenible. Su documento de 1999 titulado Panorama Mundial del Medio Ambiente es en verdad una de las evaluaciones más completas sobre los problemas del medio ambiente mundial. El PNUMA ha sido también un actor clave en la promoción de los acuerdos internacionales sobre problemas tales como la desertificación y el agotamiento de la capa de ozono. Desgraciadamente, al PNUMA nunca se le han otorgado recursos suficientes para cumplir con su mandato. Su presupuesto básico para 1998 fue cercano al 13 por ciento del de la FAO y al 10 por ciento del PNUD, porcentajes que reflejan a grandes rasgos el peso escaso de los ministerios y agencias del medio ambiente al interior de los estados miembros de la ONU.

Las agencias bilaterales de ayuda

El apoyo de las agencias bilaterales al desarrollo sostenible depende en gran parte de las políticas gubernamentales y de las fuerzas sociales de sus países de origen. Está condicionado también por el comercio correspondiente a cada estado y por otros objetivos de política externa. Algunas agencias bilaterales tienen programas bastante innovadores y laboran estrechamente con las ONGs. Pero al igual que las agencias de la ONU, sus programas de ayuda están plagados de contradicciones internas. Así, en América Central, la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID) y otras agencias de países de la OCDE apoyan numerosos proyectos pequeños, descentralizados, con los cuales se trata de promover la participación popular y el acceso a medios de vida sostenibles. Sin embargo, al mismo tiempo, las agencias bilaterales pueden estar promoviendo importaciones masivas de alimentos de sus países de origen o la expansión de grandes plantaciones intensivas de capital, medidas que están lejos de ser sostenibles, y para un número mayor de personas pueden ser causa de despojo de sus medios tradicionales de vida.

Las ONGs internacionales

Muchas ONGs, aunque no todas desde luego, se dedican con toda buena intención al desarrollo sostenible. Pero, debido a que tienden a especializarse en problemas específicos, tales como protección forestal o promoción de derechos civiles, sus esfuerzos pueden ser muy dispersos. Al igual que las agencias de la ONU, su responsabilidad primordial es con sus donadores, con sus consejos de gobierno y con su propio personal. Son pocas las ONGs que rinden cuentas sistemáticamente a la población a la que pretenden beneficiar. También son hábiles para adoptar la terminología de desarrollo más reciente, aunque de nueva cuenta, en la práctica no concuerden con ella. Así, la WWF Internacional ha declarado que su nueva política, con un enfoque dirigido hacia las personas en cuanto a la conservación de la biodiversidad, constituye un cambio paradigmático. Lo cual es mucho pedir, dado que para ello se requeriría hacer un realineamiento de los poderes político, científico y burocrático de los cuales depende esta institución para obtener sus fondos.

nidad internacional algunos asuntos fundamentales: el desarrollo exige que haya algo más que crecimiento económico; algunos rasgos de la modernización tienen costos sociales y del medio ambiente que son inaceptables; y se requieren políticas económicas, estrategias de desarrollo y enfoques sobre planificación que sean diferentes.

Los gobiernos y las agencias de desarrollo que acepten este punto de vista necesitarán reenfocar sus energías y sus recursos. Algunos de ellos, en efecto, han hecho cambios, pero en su mayoría sólo han aplicado una terminología nueva a lo que ellos ya estaban haciendo, tal vez con unos cuantos elementos adicionales (véase casilla 8.8). ¿Por qué se resiste al cambio?

El problema es en gran medida político e ideológico. Las personas tienen puntos de vista muy diferentes sobre lo que es un determinado “problema” del medio ambiente, sobre lo que es la sustentabilidad y sobre lo que se necesita hacer para lograrla. No hace mucho tiempo, por ejemplo, muchos científicos y planificadores de desarrollo consideraban como retrógradas las prácticas autóctonas del manejo de recursos naturales, incluidas algunas formas de agricultura de tumba y roza y el uso de ciertas variedades de cultivos en los sistemas agrícolas campesinos. Cada vez se reconoce más que algunas de dichas prácticas pueden ser relativamente sostenibles y eficientes en el entorno agroecológico y socioeconómico en que se llevan a cabo.

Estas diferencias de perspectiva implican que determinadas intervenciones sobre el medio ambiente deben apoyarse en un consenso negociado en el cual se involucren diversos grupos de personas interesadas. Pero los gobiernos, hallándose bajo presión para que cumplan las demandas crecientes de alimentos, maderas, agua y otros recursos naturales, a menudo tienden a escoger soluciones rápidas por razones de conveniencia económica y política. Es probable que prefieran construir una presa a gran escala, que muchos sistemas de manejo de agua a escala más pequeña; otorgar concesiones forestales grandes, en vez de esquemas basados en la comunidad; o promover agricultura moderna en vez de la

sostenible. Es más probable aun que escojan esta ruta cuando su base primordial de apoyo político consiste en grupos que esperan beneficiarse con dichas medidas, por ejemplo, el electorado urbano que demanda comida barata o los industriales con intereses en agronegocios o en aserraderos.

Muchas agencias internacionales de desarrollo se enfrentan a restricciones semejantes. No obstante que dichas agencias puedan estar más conscientes de los costos sociales y del medio ambiente potencialmente negativos, que van asociados a las estrategias de crecimiento y modernización, pueden tropezar con la oposición por parte de los gobiernos o de quienes les proporcionen los fondos a esas agencias. El perfil profesional de estas últimas y su cultura corporativa también pueden restringir el cambio. Los expertos (con un estilo de vida holgado) pueden oponerse a cualquier cambio fundamental en la manera como se diseñen y apliquen los proyectos y programas, y pueden tener dificultades para identificarse con las comunidades locales. Pueden oponerse también a cualquier reestructuración significativa de los presupuestos, que permitiera reorientar un porcentaje adecuado de los fondos hacia los países en desarrollo y las comunidades pobres.

Si el problema es en parte político, lo es también la solución. No solamente los gobiernos y las instituciones comerciales y financieras internacionales necesitan ser mucho más susceptibles a los costos sociales y del medio ambiente de las políticas y proyectos que ellos promueven, sino que necesitan asimismo abrir el proceso de toma de decisiones para que sea más democrático. Algunas agencias trataron de hacerlo en el decenio de los 90. Pero los intentos de mejorar el diálogo con los múltiples interesados o con la sociedad civil no son suficientes. Es necesario también adoptar nuevos lineamientos de política, procedimientos y presupuestos que marquen una diferencia significativa en relación con la práctica operacional. Las movilizaciones populares, gracias a las cuales se incluyó el desarrollo sostenible en la agenda, tienen que persistir mucho todavía si se quiere poner en práctica dicha idea.

En última instancia, la acción depende de la

interpretación que las personas hagan de lo que es posible y correcto. Por ello, la índole de la movilización a más largo plazo en pro del desarrollo sostenible no depende solamente del activismo, sino de los puntos de vista predominantes acerca de la dirección hacia dónde podría y debería ir el mundo. Si esas ideas sirven para apoyar estilos de vida excesivamente consumistas, entonces no serán planteadas seriamente muchas de las cuestiones difíciles sobre el medio ambiente. Y si se sanciona la ganancia individual ilimitada, es obvio que se verán afectadas las instituciones diseñadas para promover el bien común.

Cinco años después de Copenhague, hay pocos indicios de que entre las metas y valores fundamentales que orientan el desarrollo mundial se incluya una mayor responsabilidad social. Las estructuras de incentivos que lo permean todo, desde la educación hasta las decisiones sobre inversiones han sido reorientadas a fin de maximizar las ganancias individuales. El inversionista se ha hecho mucho más importante que el trabajador, y el consumidor ha obtenido mayor prestigio social que el ciudadano.

Poner en tela de juicio el individualismo extremo y el poder desbocado del dinero constituye un desafío fundamental de nuestro tiempo, así como asegurar de nuevo el valor de la equidad y la solidaridad social, y reinstalar al ciudadano en el centro de la vida pública. La “mano invisible” del mercado no permite imaginar que haya una sociedad decente para todos, o trabajar de manera consistente a fin de establecerla. Sólo los seres humanos con un sentido firme del bien público pueden lograr esa meta.