

Un desarrollo sostenible para hacer frente a la desigualdad

Cletus Springer*

El surgimiento del desarrollo sostenible como “EL” imperativo del siglo XXI está enraizado en nociones de equidad intrageneracional e intergeneracional y en el reconocimiento de la necesidad de una urgente transformación de los enfoques sobre el desarrollo como garantía de que las necesidades de las actuales generaciones se satisfagan por vías que no comprometan la capacidad de las futuras generaciones de atender sus propias necesidades¹. En las tres últimas décadas varios intentos han estado encaminados a hacer hincapié en la medular importancia de la dimensión humana en el proceso de desarrollo; más recientemente a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En su informe de 2013, un Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas² señaló que una nueva agenda para el desarrollo requeriría medidas que no se limitaran a los ODM, en los cuales, a su juicio, no se hace suficiente hincapié en llegar a las personas

- 1 El concepto de desarrollo sostenible y su vinculación con la igualdad intergeneracional fue introducido por primera vez por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) en informe titulado “Nuestro futuro común”.
- 2 *Una Nueva Alianza Mundial: Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015. Nueva York, Naciones Unidas, 30 de mayo de 2013. http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf

más pobres y excluidas ni se abordan temas tales como los devastadores efectos de “...los conflictos y la violencia sobre el desarrollo, la importancia que para el desarrollo tienen una buena gobernanza e instituciones que garanticen el Estado de derecho, la libertad de expresión y un gobierno transparente y responsable, como tampoco la necesidad de un crecimiento inclusivo que proporcione empleos.”

Reviste especial importancia la conclusión del Grupo de Alto Nivel de que los ODM “se quedaron cortos al [...] no integrar los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible contemplados en la Declaración del Milenio, y al no abordar la necesidad de promover patrones sostenibles de consumo y producción. El resultado fue que el medio ambiente y el desarrollo nunca fueron debidamente integrados.” El Grupo de Alto Nivel concluyó que la Agenda de Desarrollo para el período posterior a 2015 debía ser impulsada por “cinco grandes cambios transformativos”, todos los cuales son aspectos cardinales de la Carta de las Naciones Unidas, y en especial la transformación de los cometidos y funciones de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI), a saber: (1) reducir el ritmo del cambio climático y la degradación del medio ambiente; (2) suscitar una mayor inclusión social; movilizar medidas sociales, económicas y medioambientales conjuntas para erradicar la pobreza; (3) adoptar rápidamente modalidades sostenibles de consumo y producción, y (4) alentar instituciones receptivas y legítimas basadas en el Estado de derecho, los derechos de propiedad, la libertad de expresión y el acceso a la justicia.

El análisis contenido en el presente artículo justifica aún más la convicción de que las conclusiones del Grupo revisten carácter medular, ya que se refieren a los vínculos entre “desigualdad multidimensional” y desarrollo insostenible y las vías disponibles – muchas de las cuales ha emprendido activamente la OEA – para promover un desarrollo sostenible acompañado de equidad social. Las conclusiones básicas del análisis de estos vínculos entre desigualdad y recursos hídricos, energía, desastres, decadencia urbana y gobierno son las siguientes: la desigualdad y la

insostenibilidad son elementos clave de un ciclo de fortalecimiento negativo; la insostenibilidad obedece, en última instancia, a factores tales como falta de acceso a una educación de calidad, información, justicia, tierra y desigualdad de oportunidades, y a la desigualdad de ingresos. Además, esas fallas se manifiestan en escollos, actuales y futuros, para el desarrollo, tales como degradación ambiental, desastres, contaminación, gestión insostenible de la tierra, deterioro de las ciudades, pobreza, e insostenibilidad del consumo y de la producción. El análisis deja en claro que el único camino que conduce a la sostenibilidad consiste en reajustar las relaciones sociales y económicas entre naciones y personas ricas y pobres siguiendo los lineamientos de una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico y un acceso más expedito a los activos necesarios para la subsistencia.

1. DESIGUALDAD EN MATERIA DE DISPONIBILIDAD Y DISTRIBUCIÓN Y USO DEL AGUA

La región de las Américas está entre las más abundantemente dotadas de agua del planeta, a lo que se agrega el hecho de que su tasa global de extracción de agua es relativamente baja. La región cuenta con un tercio de los recursos hídricos renovables del mundo, y si bien sólo posee el 15% del territorio y el 8,4% de la población del mundo, recibe el 29% de las precipitaciones pluviales mundiales. El Hemisferio posee numerosos recursos hídricos transfronterizos, tanto superficiales como subterráneos, incluidos 74 acuíferos en regiones continentales de fronteras, que han dado lugar a importantes acuerdos políticos³. No obstante, la riqueza hídrica del Hemisferio no está distribuida en forma pareja en el tiempo ni el espacio, y su disponibilidad está sujeta a numerosas presiones, tanto locales (debido a actividades extractivas tales como agricultura y minería, deforestación y destrucción de zonas de captación y recarga de acuíferos), como mundiales (el cambio climático). En América Central, el 70% de la

3 ISARM-Américas, UNESCO-OEA, 2010-11.

población vive en la cuenca del Pacífico, en que la disponibilidad de agua es de apenas 30%, lo que da lugar a una relación socioeconómica y ambiental frágil cuando se trata de atender una demanda de servicios que dependen del agua.

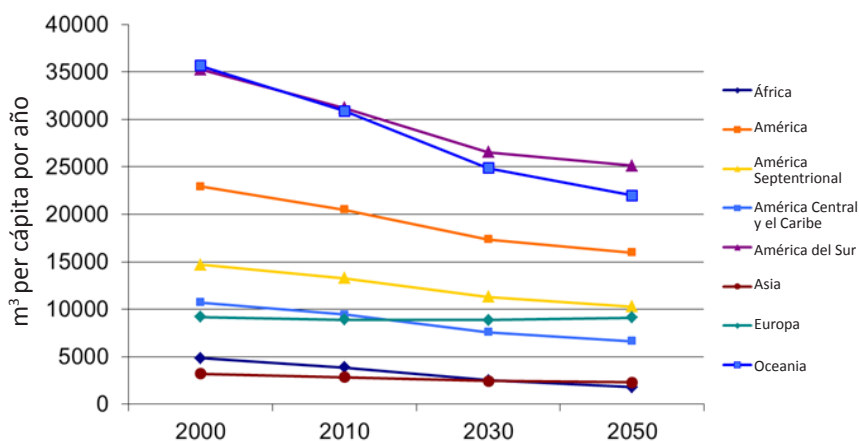
La distribución desigual es el principal de los determinantes para caracterizar una desigualdad asociada con el agua. La escasez de información y de conocimientos técnicos, así como limitaciones en materia de recursos financieros necesarios para desarrollar la infraestructura hídrica, reducen las posibilidades de uso eficaz del agua, lo que afecta el suministro universal de recursos a todos los sectores de la sociedad y de la economía. Una creciente contaminación de los cuerpos hídricos y la reducción de las inversiones en mantenimiento y ampliación de obras relacionadas con el agua (suministro de agua potable, energía hidroeléctrica, transporte, turismo y esparcimiento) también contribuyen a suscitar desigualdades en materia de disponibilidad del agua y van en detrimento de la salud, con lo cual se convierten en factores determinantes de la pobreza y la exclusión. La riqueza hídrica del continente posee también dimensiones positivas, en que una utilización eficaz del recurso – por ejemplo el riego para producción de alimentos y seguridad alimentaria, generación hidroeléctrica y transporte comercial a través de cuerpos de aguas naturales y artificiales – ha aumentado las oportunidades de bienestar para comunidades, países y regiones. En muchos casos los beneficios económicos de esas actividades han contribuido a respaldar programas sociales que favorecen la inclusión social.

1.1. *Desafíos para la gestión de los recursos hídricos en futuros escenarios*

La dinámica demográfica es uno de los principales determinantes en la gestión sostenible de los recursos hídricos, incluido su uso eficaz y equitativo (véase el gráfico). El agua es un recurso dependiente del clima, por lo cual los cambios experimentados por el sistema climático dificultan también una gestión equitativa, y probablemente seguirá siendo este

el caso en un escenario de cambio climático global⁴. En un escenario de creciente tensión hídrica (sequías o inundaciones) los sistemas de suministro de agua y los servicios vinculados con el agua estarán sujetos a mayores presiones debido a impactos en la infraestructura y/o variación de la capacidad de esos servicios por factores tales como la migración. Tal situación aumenta la importancia de alcanzar acuerdos sobre acceso y uso de agua antes de que se alcancen límites irreversibles.

Total de los recursos hídricos renovables reales per cápita: Tendencias y proyecciones



1.2. Conflictos resultantes de usos competitivos de los recursos hídricos

El aumento de la demanda de bienes y servicios basados en el agua puede generar dificultades y conflictos sociales. El desarrollo de la infraestructura turística a lo largo de zonas costeras con planificación inadecuada, minería y agricultura insostenibles, y construcción en gran escala de represas y embalses hidroeléctricos ha generado conflictos entre comunidades y sectores. El creciente reconocimiento del agua

4 IPCC WGII, AR-V, 2014

como derecho humano en la legislación nacional y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos puede contribuir a promover un suministro equitativo del agua y el uso eficiente de la misma, reduciendo al mismo tiempo el potencial de conflictos, pero a falta de procesos participatorios, inclusivos y equitativos esos conflictos persistirán.

1.3. *El papel de la gobernanza hídrica en la promoción de la inclusión social*

La crisis mundial de los primeros años del siglo XXI ha puesto claramente de manifiesto la fragilidad de los procesos de desarrollo mundiales, con importantes consecuencias en cuanto al alcance de la equidad derivada de los bienes y servicios que guardan relación con los recursos hídricos. Aunque a nivel regional existe equilibrio entre la demanda y la oferta de agua, en muchos países la demanda de agua supera a la oferta. En algunos casos esa tensión hídrica obedece, no a escasa disponibilidad de agua, sino a una combinación de factores, tales como gestión inadecuada, inexistencia de procesos de adopción de decisiones transparentes y dotados de mecanismos de rendición de cuentas, legislación anticuada, financiamiento inadecuado, contaminación del agua, escasa participación de la sociedad civil, escasas inversiones en mantenimiento, y una expansión deficientemente planificada de la infraestructura hídrica para atender las necesidades de hogares y empresas.

2. ACCESO MÁS EXPEDITO A UNA ENERGÍA SOSTENIBLE PARA HACER FRENTE A LA DESIGUALDAD

Los desafíos que plantea la desigualdad pueden evaluarse también a través del prisma del acceso a servicios de energía modernos. La disponibilidad de una energía que sea universal, diversificada, confiable, segura y económicamente asequible es fundamental para atender las necesidades sociales básicas, el crecimiento económico y el desarrollo humano. Un acceso inadecuado a la energía ha suscitado impactos negativos

tanto directos como indirectos en varias cuestiones importantes relativas a la desigualdad, tales como bajos niveles de productividad industrial y agrícola, inadecuada salud humana y ambiental, deficiente educación, prácticas de gestión hídrica desacertadas, servicios de comunicación no confiables e insuficiente acceso a la información.

Los países de las Américas se esfuerzan desde hace muchas décadas por universalizar el acceso a servicios de energía confiables. En varias Cumbres de las Américas, Jefes de Estado y de Gobierno han hecho hincapié en la cuestión del acceso a la energía como prioridad clave vinculada con el alivio de la pobreza, la creación de empleo, la sostenibilidad ambiental y la promoción de la democracia. No obstante, el ímpetu de la región en pos de la energía sostenible ha tenido dispares resultados. Las pérdidas de puestos de trabajo, la pérdida de ingresos y el aumento de la pobreza causados por la crisis financiera mundial de 2008 han afectado considerablemente la capacidad de los consumidores de pagar los servicios de energía. Se estima que unos 34 millones de habitantes de América Latina y el Caribe –la mayor parte de los cuales viven en zonas rurales y remotas– carecen de acceso a servicios de electricidad modernos y confiables⁵. En algunos países el porcentaje de la población rural que carece de acceso a la electricidad oscila entre 20% y el muy elevado nivel del 90%. La crisis ha provocado asimismo un proceso de deterioro de los mercados de instrumentos de deuda y de capital, lo que plantea dificultades a los productores de energía y a los inversores en ese sector para obtener acceso a capital para realizar nuevas inversiones, con lo cual numerosos proyectos de energía han sido suspendidos o cancelados.

Sin un acceso adecuado a servicios comerciales de energía modernos, económicamente asequibles y confiables, los países pobres se ven apresados en un círculo vicioso de pobreza, inestabilidad social y subdesarrollo. La Organización Mundial de la Salud estima que en América Latina y el Caribe casi 131.000 decesos ocurridos en 2012 pueden atribuirse a los efectos combinados de la contaminación del aire

5 <http://www.iadb.org/en/topics/energy/energy-in-latin-america-and-the-caribbean,1272.html>

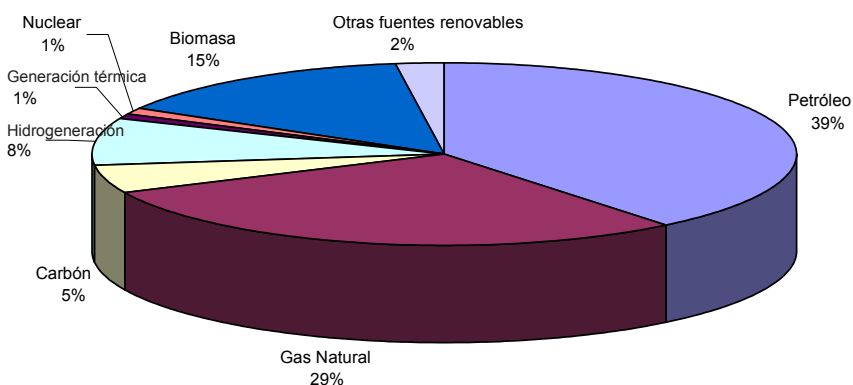
en los hogares y en el medio ambiente vinculados con el uso de carbón y biomasa para cocinar⁶. Esa cifra duplica con creces las de estimaciones anteriores y confirma el hecho de que en la región la contaminación del aire es uno de los principales riesgos ambientales para la salud. Los esfuerzos realizados en la región para ampliar el acceso a la energía y crear economías más inclusivas y sociedades más equitativas han sido frustrados también, a lo largo del tiempo, por la inestabilidad de los precios de la energía, es decir por el grado de incertidumbre y riesgos relacionados con la evolución de los precios de los productos básicos de energía a lo largo del tiempo. La extraordinaria fluctuación de los precios de los combustibles –principalmente petróleo y gas— registrada en todo el mundo en 2008 es un claro ejemplo de esa inestabilidad, que va en detrimento de la seguridad energética de las Américas. Los precios del petróleo aumentaron considerablemente, pasando de US\$12 por barril en enero de 1999 a un máximo de US\$145 en julio de 2008, siendo este último el más alto precio registrado en la historia por ese producto.

La inestabilidad de los precios de la energía ha influido directamente en temas tales como las tensiones a las que están sometidos los presupuestos nacionales de energía, el agotamiento de las reservas de divisas, perturbaciones en materia de acceso a la energía de grupos marginados en casos en que el precio de la energía es excesivamente alto, continua disminución de las inversiones en energía convencional y renovable y otras tecnologías con bajo uso de carbono; reducción de los precios de las exportaciones de energía en casos en que los precios de la misma son demasiado bajos, e inadecuado acceso al crédito para cubrir los altos costos iniciales de proyectos de energía renovable. Una enseñanza clave de la historia es que los precios y la mayor inestabilidad del petróleo retornan con el tiempo, por lo cual es esencial que los países más vulnerables intensifiquen los esfuerzos que realizan para diversificar su combinación de fuentes de energía, avanzando hacia un uso más intenso de fuentes de energía con bajo nivel de utilización de carbono. Las

6 http://www.paho.org/hq./index.php?option=com_content&view=article&id=9406%3A7-million-deaths-annually-linked-air-pollution&catid=1443%3Anews-front-page-items&Itemid=2&lang=en

proyecciones para los próximos 25 años indican que el petróleo, el gas y la hidrogenación eléctrica en gran escala seguirán predominando en la oferta de energía de la región. Las proyecciones sobre la energía renovable siguen siendo relativamente menores. El gráfico siguiente muestra en cifras netas la composición, por fuentes, de la oferta energética de la región de América Latina y el Caribe correspondiente a 2012.

Generación neta de electricidad en América Latina y el Caribe, por fuente⁷



Vínculo entre energía y cambio climático

El estrecho vínculo entre energía y cambio climático suscita graves consecuencias en materia de inclusión social, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental. Los sectores de la energía y el transporte son las principales fuentes de las emisiones de gases que producen el efecto invernadero causadas por el uso de combustibles fósiles. A ellos les corresponde, en conjunto, el 70% del total de emisiones de tales gases liberadas en la atmósfera, en tanto que al sector de la energía le corresponde un 59%. A la inversa, ambos sectores son sumamente susceptibles a los impactos del cambio climático.

7 Sistema de Información Económica Energética de la OLADE, 2012.

2.1 *Un acceso más expedito a servicios de energía asequibles para todos*

Para ampliar los servicios de energía en contextos rurales se requerirán mayores inversiones en infraestructuras de energía y planes para suministro sin conexión a la red a través de la expansión de tecnologías de energía renovable. También se necesita un sustancial volumen de financiamiento para respaldar actividades de investigación y desarrollo en tecnologías de energía renovable y eficiencia energética, promover la formación de capacidad institucional y facilitar la integración de normas técnicas y cooperación en la esfera de la energía en la región.

Acceso a la electricidad en América Latina (2011)

Región	Población sin electricidad (millones)	Tasa de electrificación %	Tasa de electrificación urbana %	Tasa de electrificación rural %
<i>Argentina</i>	1,1	97	100	68
<i>Bolivia</i>	1,3	87	99	62
<i>Brasil</i>	1,4	99	100	96
<i>Colombia</i>	1,2	97	99	91
<i>Costa Rica</i>	0,0	99	100	98
<i>Cuba</i>	0,3	98	99	92
<i>República Dominicana</i>	0,4	96	99	89
<i>Ecuador</i>	0,7	96	98	90
<i>El Salvador</i>	0,5	92	97	82
<i>Guatemala</i>	2,7	82	95	69
<i>Haití</i>	7,3	28	44	9
<i>Honduras</i>	1,3	83	95	70
<i>Jamaica</i>	0,2	93	98	87
<i>Nicaragua</i>	1,3	78	98	50
<i>Panamá</i>	0,4	88	97	62
<i>Paraguay</i>	0,1	98	100	96
<i>Perú</i>	3,0	90	98	60
<i>Trinidad y Tobago</i>	0,0	99	100	99
<i>Uruguay</i>	0,0	99	100	87
<i>Venezuela</i>	0,1	100	100	96
<i>Otros países de América Latina</i>	0,2	91	93	89
América Latina	24	94,8	98,5	81,1

AIE, World Energy Outlook 2013

3. REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LAS CIUDADES

El acelerado ritmo de urbanización está generando nuevas formas de desigualdad social y económica que amenazan la seguridad humana y ambiental. Es frecuente que las ciudades se expandan más allá de los límites de sus plantas y que los sistemas oficiales e informales de suministro de agua, alcantarillado, disposición de desechos y otros servicios comunes a esas zonas tiendan a ser insuficientes e ineficientes. Alrededor del 80% de la población de América Latina y el Caribe vive en ciudades. La creciente urbanización y las desigualdades de acceso a educación, vivienda, agua potable, saneamiento, salud y transporte son factores interconectados. Las políticas fiscales y de uso de la tierra existentes no son apropiadas para facilitar el funcionamiento de adecuados sistemas de transporte urbano, ni existe un entorno propicio para la participación privada en el sistema de transporte. Los mayores centros urbanos recién comienzan a realizar el seguimiento del problema del delito urbano y están empezando a conocer los aspectos específicos de la violencia metropolitana, están comenzando a experimentar con nuevas medidas que realmente puedan poner coto a la violencia.

Un hecho alentador es que las ciudades están siendo redescubiertas como puntos focales de programas de desarrollo sostenible, para obtener financiamiento multilateral y asistencia bilateral para el desarrollo. Si bien gran parte del énfasis es centrípeto, la importancia del desarrollo municipal y urbano en realidad es centrífuga, en forma de vínculos con otras ciudades y zonas metropolitanas con procesos democráticos en evolución, libre comercio y una mejor gestión ambiental. Entre los temas de gestión que afectan a la sostenibilidad de las ciudades figuran los de sostenibilidad de los recursos hídricos, desarrollo de zonas de frontera y reducción de riesgos de calamidades naturales.

4. DESIGUALDAD, DESASTRES Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Los desafíos para el desarrollo urbano arriba descritos también influyen sobre los desastres. El desarrollo determina, entre otras cosas, la ocupación de un territorio, la construcción de obras de infraestructura socioeconómica y la demanda de recursos naturales y servicios proporcionados por los ecosistemas. Es inevitable que los riesgos aumenten a medida que aumentan los activos sociales y económicos y la infraestructura que se ven expuestos a peligros naturales. Además, el desarrollo lleva a las personas a establecerse en ecosistemas naturales en busca de alojamiento o para tomar parte en actividades de sistemas agrícolas, forestales o de otro género, lo que provoca degradación ambiental e incrementa la demanda de infraestructura a medida que se crean nuevos centros de desarrollo.

En muchos casos las causas raigales de los desastres consisten en problemas socioeconómicos y estructurales, como los de tenencia de la tierra, mercados de tierras, desempleo y economías informales. En muchos países de las Américas la modalidad predominante de tenencia de la tierra se caracteriza por la presencia de grandes extensiones de tierras de propiedad de unos pocos, conocidas como latifundios, ubicados en suelos fértiles y productivos y menos expuestos a desastres naturales. En forma convergente, pequeñas extensiones, conocidas como minifundios, son de propiedad de muchas personas, principalmente los pobres. En esas zonas escasea el agua, los suelos están degradados y los cultivos, la vivienda y otros elementos de la infraestructura económica están sumamente expuestos a riesgos. Las economías de subsistencia prevalecen en las comunidades que viven en esas zonas, y éstas dependen en gran medida de recursos y ecosistemas naturales locales. Por lo tanto, cada nuevo desastre aumenta la degradación ambiental, lo que a su vez da lugar a un círculo vicioso de pobreza-desastres-degradación ambiental que su vez genera índices de pobreza más numerosos y elevados y desastres cada vez más

catastróficos. Los mercados de tierras que funcionan inadecuadamente y, en especial, el precio prohibitivo de la tierra, llevan a familias de bajos ingresos a establecerse en las periferias de las ciudades, frecuentemente en pronunciadas laderas de elevaciones orográficas, llanuras inundables y suelos frágiles propensos a deslizamientos de tierras y lodo, en que no existen servicios básicos y en que las obras de construcción de viviendas no se rigen por reglamentos de seguridad de ningún género. Predomina la construcción por cuenta propia, lo que da lugar a edificios inseguros, en que no se han tenido las necesidades de preparación para desastres y respuesta a los mismos. En muchos casos esta situación se ve exacerbada por el crecimiento vertical de los asentamientos, en cuya creación poco o nada se tienen en cuenta los códigos de construcción, las necesidades de agua y saneamiento y de electricidad. Las malas condiciones de acceso y la precariedad de las construcciones se combinan para crear un entorno aún más peligroso para la salud humana y la seguridad pública.

Junto con esas causas de desastres se dan condiciones previas profundamente arraigadas en las estructuras sociales y los sistemas políticos e institucionales. Alcanzar la universalización de los derechos humanos, en especial los de las mujeres y los niños, los ancianos y las personas con discapacidades, los indígenas y otros grupos marginados, resulta decisivo para todo intento de reducir la vulnerabilidad de esos segmentos de la sociedad. Instituciones democráticas sólidas y que funcionen adecuadamente hacen posible la inclusión de todos los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones y proporcionan las condiciones necesarias para la inclusión de todos los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones, y genera las condiciones adecuadas para una buena gobernanza: oportuno acceso a la información y oportuno flujo de información y de formulación de decisiones.

En las Américas, el problema de los desastres ha evolucionado en los últimos años: la respuesta a los desastres ha dado paso a la prevención y mitigación de desastres. Algunos instrumentos del sistema interamericano que constituían íconos y representaban la vieja visión, son

el Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia (FONDEM), establecido en 1965, y la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en caso de Desastres, adoptada en 1991 y que entró en vigencia en 1996. El Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN), establecido en 1999, constituye un punto clave en la evolución hacia una nueva visión que preste atención a la prevención y mitigación de desastres dentro de un enfoque integral de reducción de riesgos. La Red Interamericana de Reducción de Desastres (RIMD), establecida en 2007, constituye “el mecanismo hemisférico permanente para fortalecer la colaboración práctica entre las agencias intergubernamentales en el área de reducción de desastres, particularmente al intercambiar información técnica y mejores prácticas”. Y en 2012, los Estados Miembros aprobaron el Plan Interamericano para la Prevención, la Atención de los Desastres y la Coordinación de la Asistencia Humanitaria, en la que se hace hincapié en la participación ciudadana y la formación de líderes comunitarios locales y a través del cual se procura integrar todos los instrumentos del sistema interamericano.

5. DESIGUALDAD, GOBERNANZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En el presente artículo se deja en claro que para el logro de un progreso significativo hacia la meta del desarrollo sostenible es necesario erradicar las desigualdades sociales. Existen desigualdades debido a fallas de los sistemas y procesos de gobernanza. Ésta debe propender, como mínimo, a alcanzar objetivos económicos, sociales y ambientales a nivel local y nacional en forma coordinada, integrada, participatoria, cíclica y equilibrada. No obstante, como lo revela el análisis, los conflictos que existen entre las políticas económicas, sociales y ambientales están alimentando desigualdades sociales y van en detrimento de la consecución de metas de desarrollo sostenible.

Lograr un equilibrio entre crecimiento económico, desarrollo urbano y sostenibilidad ambiental depende de (i) la solidez de las

políticas nacionales y la eficacia de las instituciones y (ii) la voluntad política, el liderazgo y la determinación de los gobiernos de concertar alianzas con empresas, organizaciones de trabajadores y la sociedad civil en un contexto democrático, participatorio. Un punto de partida clave, por lo tanto, debe consistir en la formulación de acertados principios de adopción de decisiones en las que se tengan en cuenta plenamente las repercusiones (positivas y negativas) de las políticas de cada uno de los participantes. En el artículo 30 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos se resalta la importancia de ese enfoque integral de adopción de decisiones para lograr "...que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que [los] pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad". En los artículos 34 a 45 de la misma Carta se identifican ciertas metas fundacionales que revisten importancia para el tema de la desigualdad y el desarrollo sostenible, tales como: (i) distribución equitativa del ingreso nacional; (ii) modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines; (iii) condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna; (iv) salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos; (v) erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación, y (vi) sistemas justos y eficientes y procedimientos de consulta y colaboración entre los sectores de la producción, que tengan en cuenta la protección de los intereses de toda la sociedad.

5.1 *El impacto de los factores que impulsan la política internacional*

Si bien los acuerdos internacionales sobre desarrollo sostenible, como la Agenda 21, el Programa de Acción de Barbados y los ODM han surtido efectos provechosos en el panorama de políticas nacionales y

regionales, existe un considerable déficit de implementación, en especial en relación con respecto a la legislación ambiental. Ese inconveniente obedece principalmente a la ausencia de una evaluación sistémica de las posibilidades de cumplimiento, los papeles de las partes interesadas y las necesidades institucionales para la implementación. La Declaración de Santo Domingo para el Desarrollo Sostenible de las Américas (2010) establece la importancia de promover el diálogo y la cooperación regional, así como las alianzas público-privadas, entre otras cosas para consolidar los mecanismos hemisféricos existentes de promoción y fortalecimiento de las políticas, la legislación, la transparencia institucional y otros *mecanismos que fomenten la equidad, la igualdad de derechos y oportunidades, la inclusión social, la participación pública y la buena gestión pública*. Esa declaración resulta cada vez más importante en el contexto de los actuales esfuerzos encaminados a definir una agenda de desarrollo posterior a 2015 y en especial la elaboración de objetivos de desarrollo sostenible (ODS) basados en los cuatro principios siguientes: (1) el **desarrollo integral** que promueva simultáneamente la consecución de múltiples beneficios en las tres dimensiones del desarrollo (social, ambiental y económica) y que asegure la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental; (2) la **igualdad** en relación con el acceso a los recursos naturales y los beneficios de un entorno saludable, así como la participación en procesos de adopción de decisiones conexas es fundamental para la sostenibilidad ambiental y para el desarrollo humano; (3) un **enfoque basado en los derechos humanos** para la sostenibilidad ambiental que reconozca el hecho de que el goce de los derechos humanos depende de un entorno saludable, (4) la **capacidad de adaptación** de las comunidades a las perturbaciones del mañana sin dar marcha atrás al proceso de consecución del bienestar humano depende del papel vital que cumplen los recursos naturales y los ecosistemas.

5.2 *Adopción de un enfoque de derechos humanos frente al desarrollo sostenible*⁸

En la región de las Américas se percibe cada vez más claramente el hecho de que el acceso a los derechos reviste fundamental importancia para el logro del desarrollo sostenible, y que fortaleciendo la participación pública en el proceso de adopción de decisiones sobre gestión del medio ambiente y los recursos naturales los Gobiernos y la sociedad civil pueden contribuir a la sostenibilidad. El derecho a un medio ambiente saludable fue reconocido por primera vez en el Principio I de la Declaración de Estocolmo adoptada en la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, de 1972, que establece: “El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras⁹.” En 1988 la región de las Américas se convirtió en la segunda región del mundo en reafirmar ese derecho en un instrumento internacional, con la adopción de un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Este Protocolo ha sido ratificado por 16 Estados Miembros de la OEA, y está incluido en las constituciones de 22 Estados Miembros. Seis países de las Américas han reconocido el derecho al agua y al saneamiento a nivel constitucional y están dando pasos concretos hacia su implementación. En junio de 2013 el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador acordó un conjunto de indicadores, que

-
- 8 Resumen de 2014. De Windt y Orellana, “Regional Environmental Law: Transregional comparative lessons in pursuit of sustainable development” Edward Elgar Publishing Ltd. Capítulo I, Introducción al Derecho Ambiental en las Américas, Parte B: la OEA y el Desarrollo Sostenible.
- 9 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (1973), reimpressa en ILM 1416 (1972) (Declaración de Estocolmo).

fue adoptado por el Consejo Permanente de la OEA en diciembre de 2013. Ese grupo de indicadores de progreso se refiere al derecho a un ambiente saludable, inclusive sobre la manera en que se incorpora en la estructura del Estado y a los pasos dados para su progresiva realización. Otro avance importante es el reconocimiento del acceso a la información como parte fundamental del derecho a la libertad de expresión, junto con los derechos de acceso al proceso de adopción de decisiones y a la justicia en materia ambiental, que han ayudado a garantizar derechos ambientales sustantivos y a reducir la desigualdad en materia de acceso a los recursos naturales. No obstante, la intensificación y el mantenimiento del progreso en relación con la agenda de derechos hemisféricos requieren una más firme orientación con respecto a la gobernanza ambiental.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente artículo se establece que el manejo de la relación entre comportamiento, consecuencias y potencial de desarrollo es un aspecto cardinal del desarrollo sostenible y que las políticas deben promover un equilibrio entre beneficios inmediatos y a largo plazo y entre intereses y circunstancias sociales, políticas y económicas contrapuestas y entre distintas generaciones. La adopción de decisiones sobre asignación de recursos, prioridades de desarrollo y distribución del costo y los beneficios conexos con el desarrollo debe regirse por normas, políticas y leyes nacionales, y debe ser congruente con ideales internacionales. La Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (ISP) puede servir como instrumento para promover una diplomacia de desarrollo sostenible entre los países de la región respaldando la creación de confianza y el consenso, y promoviendo derechos de acceso, tales como acceso a la información, a la justicia y a participar en el proceso de adopción de decisiones.

En los últimos 50 años la OEA ha hecho una significativa contribución a la promoción de la gestión integrada de los recursos

hídricos, de la cual la equidad y la inclusión son elementos fundamentales. Los compromisos contenidos en esos instrumentos ofrecen una base sólida para dar respuesta a desafíos emergentes, como el calentamiento de la Tierra y el cambio climático, y para los continuos impactos sociales asociados con la crisis mundial de la primera parte del siglo XXI. Desde el punto de vista de un desarrollo integral y sostenible, la gestión de los recursos hídricos debe ser adoptada como un agente catalizador de la paz y como un agente de la democracia y la buena vecindad, elementos que son fundamentales para la inclusión y para el uso equitativo del agua. Con ese trasfondo, la agenda sobre el agua que está implementando la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, a través del Departamento de Desarrollo Sostenible, sobre la base del Programa Interamericano de Desarrollo Sostenible (PIDS), asume decisiva importancia, ya que respalda los esfuerzos de los Estados Miembros al reafirmar las medidas estratégicas y prioritarias dentro de un marco inclusivo de desarrollo sostenible.

La promoción de un acceso más expedito de todos a la energía debe ser considerada como una base decisiva para un crecimiento económico más sólido y para la creación de sociedades más inclusivas. Determinar el volumen de energía adicional que se necesita para hacer posible el alivio de la pobreza reviste crucial importancia para abordar el tema del acceso a la energía. La Alianza de Energía y Clima de las Américas (conocida por su sigla en inglés como ECPA) ofrece una plataforma eficaz para avanzar hacia la meta de acceso a la energía para todos en nuestro continente. Las naciones del Hemisferio poseen un considerable potencial para producir etanol y biodísel por vías que promuevan el desarrollo rural y respalden el crecimiento económico a la vez que garantizan la seguridad alimentaria y la estabilidad ambiental. Si bien es probable que en los próximos años los combustibles fósiles sigan siendo la fuente de energía predominante y se incremente la proporción del gas natural, la finitud de la disponibilidad de petróleo y la necesidad de poner coto al cambio climático obligan a la acción. Un cambio significativo de las modalidades de generación, distribución y consumo de energía es, por lo tanto, ineludible. Los Estados

Miembros de la OEA deberían seguir abordando esos temas haciendo suya la noción de que es posible lograr, en considerable medida, la inclusión social a través de un acceso más expedito a la energía, que a su vez puede ser abordado eficazmente a través de la sostenibilidad, la integración, la transformación de los mercados y la diversificación. Se requiere una acción urgente y concertada para garantizar que la inseguridad energética afecte los logros sociales y económicos registrados, especialmente en las dos últimas décadas.

Para hacer frente a los temas que afectan a la sostenibilidad de las ciudades se requieren (i) nuevas políticas que consideren el uso armonioso de entornos artificiales y naturales; (ii) nuevos programas que inviertan en uso de recursos naturales sostenibles y reducción de vulnerabilidad a riesgos naturales con participación constructiva directa de los sectores privado y público, y (iii) nuevos instrumentos que reconozcan las necesidades impuestas a la planificación pública y privada, el proceso de adopción de decisiones operativas en el contexto de distritos administrativos, cuencas hidrográficas y corredores de comercio. Para superar con éxito los desafíos de la pobreza urbana deben abordarse los problemas multidimensionales, el más visible de los cuales es el de los barrios de tugurios y las invasiones de terrenos urbanos, fenómenos que están vinculados con la inseguridad en la tenencia y la imposibilidad de acceder a servicios básicos. Los impactos desfavorables del cambio climático intensifican la vulnerabilidad de los pobres urbanos, cuya situación se agrava por su informalidad jurídica y su limitado acceso a la vivienda, a los servicios básicos y a la seguridad personal. La promoción de la inclusión social en las ciudades dependerá de la eficacia de las políticas y estrategias relativas a la cuestión de la migración del medio rural al urbano y que promuevan oportunidades de ahorro e inversión creadoras de empleo y medios de subsistencia sostenibles, en especial para los sectores más pobres y vulnerables. Además, los Gobiernos tendrán que redoblar sus esfuerzos para atender las necesidades de vivienda de dichos sectores, teniendo en cuenta la necesidad de prestar servicios esenciales adecuados y mejorar el medio ambiente. A esos efectos las instituciones

financieras nacionales y regionales deben brindar el mayor grado posible de apoyo a los programas de promoción de la construcción de viviendas y a la prestación de servicios de infraestructura conexos para personas de bajos ingresos. Además deberá prestarse especial atención a los programas sobre asentamientos urbanos, incluso a través de más sólidas alianzas entre los sectores público y privado en materia de planeamiento urbano y desarrollo, teniendo en cuenta los factores ambientales y la situación de las personas sin tierra y sin techo. Asociaciones como la de Ciudades Sostenibles de la OEA ofrecen un mecanismo eficaz para promover la cooperación técnica y financiera internacional y para respaldar la participación de los gobiernos locales y el sector privado en el financiamiento y la prestación de servicios urbanos y una mejor gestión ambiental.

Reconociendo el hecho de que el riesgo de desastres es inherente a los procesos de desarrollo existe la urgente necesidad de disipar el riesgo e incorporar las evaluaciones de riesgos y la labor de prevención y mitigación de desastres en las estrategias y los planes de desarrollo. Además, como los desastres relacionados con el clima van en aumento, la adaptación al cambio climático y una mayor capacidad de adaptación para hacer frente a los impactos adversos de fenómenos hidrometeorológicos extremos debería convertirse en el centro de toda política y todo plan de reducción de riesgos de desastres. La vulnerabilidad no sólo depende de condiciones físicas y del medio ambiente, sino también de las características y circunstancias de una comunidad o sistema que la haga susceptible a los efectos negativos de un riesgo. La construcción social que define las relaciones entre hombres y mujeres, niños, adultos y los ancianos, por ejemplo, es quizá uno de los más cruciales aspectos de ese sistema social, y determinará la vulnerabilidad relativa de cada segmento. Además, aunque la legislación puede ayudar a regular las relaciones y la conducta social para reducir la vulnerabilidad, ella debe ser acompañada por programas de trabajo decente para hombres y mujeres jóvenes, programas educativos para niños y jóvenes dentro de un enfoque basado en el género, así como programas de plena inclusión de todos los

segmentos de la sociedad. La importancia de este enfoque fue subrayada en un reciente estudio emprendido por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA y por SEDI/DSD, que concluyó que si bien las mujeres tienden a ser las primeras en organizarse antes, durante y después de los desastres, es frecuente que no se las tenga en cuenta en los programas de ayuda humanitaria o en los procesos a largo plazo de planificación de las actividades de preparación y prevención.

La inclusión social no sólo es un imperativo para reducir la vulnerabilidad, sino una necesidad para dar más eficacia a todas las políticas y programas de gestión de riesgos de desastres. Todos los grupos 'vulnerables' antes mencionados tienen capacidades, aptitudes y destrezas especiales que pueden usarse para aumentar su capacidad de adaptación. El uso del saber tradicional y ancestral de los ancianos constituye un activo significativo, al igual que las aptitudes para hacer frente a los problemas y la fortaleza de carácter de los discapacitados. La inclusión social no se refiere sólo a la reducción de la vulnerabilidad de los grupos marginados o a la integración social, sino también a la reducción del riesgo para todos.

A nivel hemisférico, una eficaz gobernanza internacional para un desarrollo sostenible debería reflejar la mutua complementariedad entre el marco de políticas e institucional para el desarrollo sostenible del Sistema de las Naciones Unidas y de la OEA como organismo regional. Una eficaz gobernanza ambiental hemisférica debería reflejarse además en la existencia de un mecanismo de rendición de cuentas con respecto a la implementación de los diferentes mandatos de los órganos políticos de la OEA, y en especial el Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible, que comprende las directrices de la Organización en materia de desarrollo sostenible.

*Director del Departamento de Desarrollo Sostenible
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI)

