

El desarrollo sustentable y el renovado papel del Estado en la región árabe

Las economías de los países árabes han sido impulsadas por un modelo de crecimiento que desatiende los objetivos de desarrollo y los derechos sociales y económicos. El proceso de Río +20 ofrece una oportunidad para volver a activar el debate en torno al desarrollo sustentable iniciado en 1992, y reforzar el impulso para reformar los paradigmas de desarrollo y adoptar estrategias coherentes que reactiven los sectores y capacidades productivos. Esto es esencial para asegurar que el objetivo de una “economía verde” no sea utilizado para re-empaquetar y promover los mismos modelos económicos y sociales que han desatendido los derechos de la gente.

Arab NGO for Development (ANND)¹

Durante los últimos treinta años, las economías de los países árabes se han construido según un enfoque que prioriza un modelo de crecimiento que desatiende los objetivos de desarrollo y los derechos económicos y sociales de la población. Los diseñadores de políticas han dado prioridad a lograr la integración en la economía mundial por medio de la liberalización del comercio y de la inversión, los préstamos, la expansión de la privatización y las alianzas público-privadas, la desregulación económica general y un énfasis desmedido en la estabilidad macroeconómica². Los poderes políticos y los grupos dirigentes han abandonado el proyecto del Estado como actor principal en la promoción y elaboración de un proyecto de desarrollo para sus países. Las líneas divisorias entre las élites dirigentes políticas y los poderes económicos han mermado, a la vez que los grupos se robustecen unos a otros. Al mismo tiempo, las capacidades productivas nacionales se han visto marginadas, junto con los proyectos nacionales de desarrollo en general, lo que incluye el abordaje de las desigualdades, el empoderamiento de las personas por medio de la generación de empleos y salarios, y el desarrollo de planes sociales integrales con enfoque de derechos³. En consecuencia, hemos visto que los países han logrado alcanzar el crecimiento económico, mientras que la pobreza, el desempleo y las inequidades continúan en aumento, lo que ha debilitado a estos países aún más, aumentando su dependencia en la importación de alimentos y agudizando su vulnerabilidad a los impactos externos. En consecuencia,

hemos visto que los países han logrado alcanzar el crecimiento económico, mientras que la pobreza, el desempleo y las inequidades continúan en aumento.

Las revoluciones populares de la región árabe pusieron de manifiesto las deficiencias de este enfoque. De hecho, las políticas económicas y sociales impuestas desde arriba y en función de los intereses de unos pocos privilegiados por lo general solo han servido para acentuar las desigualdades, la pobreza y el desempleo. Las exportaciones de petróleo han inflado las cifras del crecimiento económico, sin que existan políticas redistributivas adecuadas ni mecanismos para el empoderamiento local.

Es evidente en la actualidad que los países en desarrollo, incluidos los árabes, deben alejarse del enfoque que se centra solamente en el crecimiento económico, para apuntar hacia la implantación de proyectos de desarrollo que se basan en una perspectiva de derechos más amplia. Es evidente que es necesario reconsiderar el proceso de revertir el papel de los gobiernos en los asuntos económicos y sociales, para lograr un equilibrio eficaz entre el papel del Estado como regulador y facilitador y el papel de los grupos de interés del mercado. Tal forma de repensar el papel del Estado, del mercado y del diseño de políticas económicas en general es crucial para los procesos de desarrollo sustentable, que comprenden los tres pilares interconectados de políticas ambientales, económicas y sociales.

En este documento se esclarecen estos desafíos en el marco de los cambios que se han visto en la región árabe como resultado de las revoluciones y revueltas populares que han sacudido la región desde finales de 2010. Se destaca la ruta recorrida a partir de la Cumbre de la Tierra (1992) hacia Río+20 y los desafíos que enfrenta el desarrollo sustentable en la región árabe, así como la necesidad de replantear el papel del estado, lo que incluye además abordar el concepto de la ‘economía verde’ y la viabilidad de las alianzas público-privadas. Por otra parte, el documento analiza además la necesidad de fortalecer las alianzas mundiales para el desarrollo sustentable.

De la Cumbre de la Tierra a Río+20

Durante la Cumbre de la Tierra celebrada en 1992 se afirmó que el logro del desarrollo sustentable depende en gran medida de la relación entre tres pilares fundamentales: el medio ambiente, la economía y las políticas sociales. Se subrayó por un lado la importancia de adoptar modelos diferentes de consumo y producción, y por otro, la necesidad de fortalecer

la cooperación internacional basada en el principio fundamental de la “responsabilidad común pero diferenciada”. Ocho años más tarde la Declaración del Milenio reafirmó la importancia de las alianzas mundiales para el desarrollo.

La Agenda 21⁴, uno de los productos principales de la Cumbre de la Tierra (1992), subrayó la relación entre el desarrollo sustentable y la gobernanza democrática en la protección de los derechos humanos, la promoción y la protección de la ciudadanía y la construcción del estado de derecho. Las revoluciones y revueltas populares árabes reflejan tal conexión entre el desarrollo sustentable, la gobernanza democrática y la libertad.

Es más, la Agenda 21 y la Declaración del Milenio confirman en forma explícita la relación entre desarrollo sustentable, paz y seguridad, como requisito previo para garantizar los derechos económicos y sociales. Sin embargo, la región árabe sigue siendo testigo de guerras, crisis y conflictos como resultado de la persistente violación de las leyes internacionales y la incapacidad de implementar las resoluciones internacionales acordadas. Es evidente que no será posible lograr una paz justa y sustentable en la región árabe, si no se respeta el derecho a la libre determinación del pueblo palestino.

Los desafíos que enfrenta el desarrollo sustentable en la región árabe y el replanteamiento del papel del Estado

La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (ESCSWA en inglés), la Liga de Estados Árabes (LAS en inglés) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) han identificado una serie de desafíos a los que se enfrentan los procesos de desarrollo sustentable en la región árabe y que se describen en un documento de referencia titulado “La economía verde en la región árabe: conceptos generales y alternativa disponible”⁵. Según este documento, entre estos desafíos se cuentan las dificultades y limitaciones políticas, la creciente escasez de agua, los problemas del sector energético, las amenazas a la seguridad

1 Este documento está basado en la respuesta de la ONG Árabe Red para el Desarrollo a la consulta de la ONU para la elaboración del primer borrador del documento de resultados, disponible en: <www.unctd2012.org/rio20/index.php?menu=115>, así como en las recomendaciones resultantes de la convocatoria regional organizada por la ONG Árabe Red para el Desarrollo en Cairo (mayo de 2011), titulada: Hacia un nuevo contrato social: declaración de principios fundamentales por organizaciones de la sociedad civil en la región árabe, <www.annd.org>.

2 Se trata de un paquete de reformas políticas neoliberales conocidas como el Consenso de Washington; ver: <www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>.

3 Ver: informe titulado “Desafíos para el desarrollo en los estados árabes: un enfoque basado en el desarrollo humano” por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Liga de Estados Árabes (diciembre de 2009).

4 La Agenda 21 es un plan de acción integral a adoptarse en forma mundial, nacional y local, que fue aprobado por más de 178 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992. Por más información, consultar: <<http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>>

5 Ver: <css.escwa.org.lb/sdpd/1570/PaperEn.pdf>.

alimentaria, el cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos, el consumo y los modelos de producción no sustentables, así como el crecimiento de la población y el marcado aumento de la población joven⁶. Se propone el concepto de la 'economía verde' como un camino y una solución para asegurar el proceso de desarrollo sustentable en la región árabe, en donde "la transición ofrece una gama completa de estrategias, medidas y herramientas sociales y económicas, que los tomadores de decisiones de los países árabes podrían usar en forma selectiva"⁷. Asimismo, se sugiere que tal "camino" se podría lograr por medio de una estrategia de "crecimiento verde" (aumentar la inversión en los sectores verdes y aumentar la demanda de productos verdes) y de "transformación ecológica" (reestructurar los sectores existentes para que sean más respetuosos del medio ambiente). Según este documento, el éxito de tal estrategia depende de las "alianzas público-privadas"⁸.

En un momento histórico como el que atraviesan muchos de los países árabes en la actualidad es muy importante asegurar de que el concepto de la 'economía verde' no se utilice para volver a empaquetar y promover los mismos modelos económicos y sociales que no supieron atender los derechos económicos y sociales de la población durante los regímenes anteriores.

Análisis del concepto de 'economía verde'

Es aconsejable enfocar el concepto de la 'economía verde', que se ubica en el centro del proceso hacia la Cumbre de Río+20, solo en el contexto de definiciones y principios de 'desarrollo sustentable' aceptados y consensuados en la Cumbre de Río de 1992. El concepto de 'desarrollo sustentable', según surgió de la conferencia de la ONU que tuvo lugar en Río en 1992, comprendía un amplio programa que iba "más allá de los acuerdos ambientales y más bien constituyen acuerdos vinculantes que requieren cambios en el paradigma de desarrollo, de acuerdo con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas que se basa en la equidad y en la responsabilidad histórica de los países desarrollados"⁹. Sin embargo, desde entonces el concepto se ha visto restringido, a medida que el compromiso político con respecto al desarrollo sustentable también ha decaído. Al mismo tiempo, han surgido nuevos procesos que alegan cumplir con el espíritu de la Agenda 21.

En vista de este marco, es necesario garantizar que el concepto de la 'economía verde' no se convi-

erta en un retroceso con respecto a los compromisos iniciales de la Agenda 21, en el momento mismo en que se intenta abarcar un nuevo enfoque para presentar la problemática mundial de sustentabilidad. Ello no se podrá lograr sin una comprensión más amplia del desarrollo sustentable, que abarque una revisión de las tendencias generales de producción y consumo de la actualidad, y que derechos como equidad, justicia y responsabilidades comunes pero diferenciadas sigan siendo centrales. Sería necesario reorientar las inversiones, el comercio y las políticas financieras para que apunten a estos objetivos, además de aprovechar la cooperación regional en estas áreas para aumentar la producción y la demanda a niveles nacionales y regionales.

Tal enfoque es esencial en lo que se refiere a trabajar para la recuperación de las crisis financieras y económicas mundiales de la actualidad, incluyendo la restauración del crecimiento de los mercados laborales y la generación de trabajo decente, así como la estabilidad de los mercados de productos básicos. De hecho, el alejamiento del camino del desarrollo sustentable y de los compromisos adquiridos está contribuyendo al debilitamiento de la economía mundial en su totalidad. Es necesario afrontar estas inquietudes al tiempo que se considera la urgencia de la situación a la que se enfrenta la sustentabilidad del mundo, así como las responsabilidades diferenciadas y las capacidades en el marco actual, tanto en el mundo, entre los países desarrollados y en desarrollo, y en lo nacional, entre las comunidades acomodadas y las marginales y empobrecidas.

Tal enfoque es también fundamental en el marco de la región árabe, en donde las revoluciones populares buscan un renovado papel para el Estado que incluya el replanteamiento de los modelos de desarrollo, lo cual es crucial para la sustentabilidad de los procesos democráticos del futuro.

¿Por qué las "alianzas público-privadas" (APP) no constituyen una respuesta acertada?

En este contexto, es necesario analizar el concepto de las "alianzas público-privadas" (APP) y evaluar los beneficios para el desarrollo derivados de experiencias en esa área. Son demasiadas las ocasiones en que las APP no suelen ser más que privatizaciones disimuladas o medidas en régimen de concesión, sobre todo cuando los marcos legales e institucionales son débiles. Sin un consenso válido acerca de lo que constituyen, las APP se enfrentan a resultados muy inciertos y que pueden depender de los procesos económicos, derechos sociales y objetivos de desarrollo sustentable, lo que tiene especial importancia en momentos en que las APP se están promocionando en países en donde la corrupción y la mala gestión son evidentes. Por ejemplo, en las últimas décadas, varios países árabes han sido testigos de sonados ejemplos de transferencia de bienes públicos a la propiedad privada, de concesiones de la explotación de recursos naturales y de la adjudicación de contratos de servicios públicos a firmas privadas, que fueron implementados con escasas exigencias en cuanto a la rendición de cuentas. De hecho, las

recientes revueltas en la región árabe han dejado expuesta la corrupción desenfundada existente en los negocios de privatización y en los procesos de APP que benefician a un pequeño grupo de individuos mientras que se perjudica a la mayor parte de la población, al tiempo que disminuye la calidad de los servicios ofrecidos y que aumentan los precios. La situación se torna aún más difícil cuando las compañías privadas son extranjeras, ya que a menudo no rinden cuentas al sistema judicial nacional.

El problema es que estos acuerdos otorgan a actores privados las ventajas de un monopolio estatal, si bien sus objetivos se limitan a sacar provecho propio y no actúan en beneficio del bien común. Existen ejemplos de fracasos que han tenido resultados sociales y económicos trágicos, incluso en los países desarrollados. Es así que el estudio de las posibilidades de asumir una APP exige el análisis adecuado de los mecanismos para garantizar la transparencia; medidas para la rendición de cuentas, medidas y capacidades reglamentarias robustas, así como sólidas instituciones gubernamentales de contraparte.

El replanteamiento del papel del Estado en el desarrollo sustentable

Los enfoques políticos que no solo comprenden el crecimiento económico sino también consideran el desarrollo sustentable hacen necesario replantear el papel del Estado en estos procesos. El desarrollo sustentable es clave para mantener un crecimiento económico equilibrado y a largo plazo, enraizado en los derechos económicos y sociales de la población. Ello significa abordar el modelo de crecimiento; incluso cómo se logra dicho crecimiento y a qué fines apunta, así como qué lugar se le asigna a los derechos en este modelo.

Una de las metas auténticas y centrales de las revoluciones populares de la región árabe y un complemento natural y fundamental de los derechos civiles y políticos ha sido el logro de los derechos económicos y sociales. Tales metas hacen necesario que las políticas incluyan más que el crecimiento y los ingresos y que aborden la implementación de la distribución igualitaria de la riqueza.

En este marco, el Estado cumple dos funciones; por un lado, como regulador de las fuerzas de producción y de relaciones de mercado, y por otro, como protector de los intereses nacionales, así como garante y defensor de los derechos de grupos vulnerables. Es responsabilidad del estado garantizar la oferta equitativa y el acceso a servicios de calidad en áreas como el transporte, la salud, la educación, la energía, el agua y la vivienda, así como la protección social y todos los derechos sociales y económicos. Es responsabilidad del Estado garantizar el equilibrio y las buenas relaciones entre los tres pilares del desarrollo sustentable – las políticas económicas, sociales y ambientales. Es más, también es responsabilidad del estado asegurar la implementación de procesos democráticos y participativos que incluyan a múltiples grupos de interés en el diseño de políticas para el desarrollo sustentable, y en los que se asegure la inclusión de las voces de

6 "La economía verde en la región árabe: conceptos generales y alternativa disponible" (mayo de 2011); un documento elaborado por la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (ESCWA), la Liga de Estados Árabes (LAS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

7 *Ibid.* p.12; <css.escwa.org.lb/sdpc/1570/Paper_En.pdf>.

8 "La economía verde en la región árabe: conceptos generales y alternativa disponible" (mayo de 2011); p. 13.

9 Red del Tercer Mundo; respuesta a la consulta de la ONU para la elaboración del primer borrador del documento de resultados para Río+20, <www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=510&nr=446&menu=20>.

los grupos de la sociedad civil que representen a la multiplicidad de comunidades a nivel nacional.

Por otra parte, replantear el papel del Estado exige restablecer el papel de instituciones fortalecidas que operen en coordinación y cooperación temática y regional, enfocadas en los procesos participativos y de gobernanza. Se debe empoderar a las instituciones para que apunten a la promoción del desarrollo sustentable por medio de la integración equilibrada de sus dimensiones económicas, sociales y ambientales, sin comprometerse con programas “establecidos por donantes”. Este proceso habrá de apoyarse en instituciones gubernamentales fortalecidas que sean transparentes y que rindan cuentas a múltiples grupos de interés centrales.

Revigorizar las alianzas mundiales para el desarrollo sustentable

La economía mundial ya sufre los resultados de los modelos de producción y consumo que explotan los recursos naturales de manera no sustentable, lo que deriva en problemas ambientales y ecológicos serios y agudiza las desigualdades entre los pueblos del mundo. Este saqueo sigue prevaleciendo hoy en día y han surgido problemas tales como el cambio climático, la degradación de los suelos y la escasez de agua, constituyéndose en amenazas mundiales a la biodiversidad, la soberanía y la seguridad alimentarias, los medios de subsistencia de diversas comunidades en todo el mundo y el derecho general al desarrollo. En este marco, los procesos de desarrollo sustentable hacen necesario replantear las políticas de agua y energéticas, las políticas alimentarias y agrícolas, así como las políticas ambientales, comenzando a nivel nacional y continuando en la región y el mundo.

La situación se torna aún más peligrosa debido a las políticas energéticas no sustentables y mal administradas que solo han agudizado la amenaza mundial del cambio climático, además de poner en peligro la seguridad alimentaria y del agua, por medio de tecnologías tales como la primera generación de biocombustibles, que generan rivalidad entre la energía y los alimentos de manera innecesaria. Es fundamental lograr una adaptación mayor de las tecnologías sustentables y ecológicas, como la energía eólica o solar, que incluya la inversión pública y privada en estos sectores.

Por otra parte, de todos los recursos naturales, el agua es el más estratégico y su mala administración amenaza la población mundial. La eficiencia

energética, así como la seguridad alimentaria y la del agua se encuentran estrechamente vinculadas y no se pueden analizar de manera separada. El tema es acuciante en la árida región árabe, en donde el abastecimiento de agua de la mayoría de los países depende de procesos costosos que demandan el uso intensivo de energía, lo que deriva en un mayor gasto de recursos debido a la falta de pericia básica o de supervisión a niveles regionales y locales. La gestión de recursos solo puede mejorarse si se garantiza que el acceso al agua potable se mantiene como un derecho humano básico. Al afianzar los derechos básicos de los más vulnerables, se les puede empoderar para que sean más eficientes con los recursos y contribuyan en forma activa a los procesos de desarrollo, al tiempo que se garantizan los medios de subsistencia locales y tradicionales.

Resulta así fundamental evaluar las políticas existentes del uso del agua y de la generación de energía, para garantizar que los recursos no renovables se utilicen de manera justa y sustentable. Promover las inversiones y la cooperación interregionales en este campo es esencial. Es más, para lograr el éxito, son cruciales las alianzas regionales y mundiales en estas áreas.

Para revigorizar las alianzas mundiales para el desarrollo sustentable es necesario realizar una nueva evaluación de las políticas financieras, comerciales y de inversión existentes, así como de los acuerdos que controvierten el concepto de ‘desarrollo sustentable’. Ello implica afrontar las formas en que las relaciones comerciales, de inversión y financieras existentes a menudo benefician a los países ricos a expensas de los medios de subsistencia de los países pobres y desvían recursos de los objetivos enfocados en el desarrollo y los derechos. Por ejemplo, la reglamentación comercial internacional no se debería usar como una herramienta para limitar el apoyo público otorgado al desarrollo de fuentes y tecnologías energéticas alternativas, ni para el proteccionismo comercial, ni para restringir el uso de las nuevas tecnologías ‘ecológicas’ por los pueblos de los países en desarrollo. Estas medidas son básicas para abordar el desequilibrio estructural de la distribución de poder de la economía mundial, que favorece en forma excesiva a unos pocos.

Por otra parte, es fundamental revisar las reglamentaciones nacionales para enfrentar la ausencia o la debilidad de políticas que enmarquen o apoyen el desarrollo sustentable, lo que incluye, por ejemplo,

normas nacionales en torno a la seguridad y soberanía alimentarias, así como las relacionadas con las nuevas tecnologías y su transferencia. Este tipo de revisión ayudaría en tales temas como la amenaza a los ecosistemas y a la biodiversidad que suponen la degradación de los suelos y la contaminación del agua. En cuanto a las nuevas tecnologías, es esencial hacer cumplir el “principio de precaución” para evitar los riesgos y desafíos que implican las tecnologías cuya eficacia no ha sido comprobada¹⁰.

Es más, la cooperación internacional para el desarrollo tiene un papel importante en torno al apoyo prestado a procesos de desarrollo sustentable que definan los actores nacionales estatales y no estatales. La ayuda y el desarrollo eficaces, que puedan reforzar y no debilitar los procesos de desarrollo sustentable, no deben estar vinculados a objetivos políticos o procesos de militarización extranjeros, ni a condiciones políticas extranjeras que distorsionen el contexto económico y social en pro de intereses específicos o modelos económicos ortodoxos. La ayuda y el desarrollo eficaces, que atiendan a los objetivos de desarrollo sustentable deben enfocarse en la propiedad nacional democrática y la participación significativa y sistemática de la sociedad civil, fortalecida por medio de múltiples sistemas de rendición de cuentas.

Conclusiones

El proceso Río+20 y de la Cumbre proporcionan una valiosa oportunidad para reavivar el enfoque sobre el desarrollo sustentable, lo que fortalecerá el empuje iniciado en 1992 con respecto a la reforma de los paradigmas de desarrollo. Ello integra estrategias coherentes para revigorizar las capacidades y los sectores productivos en los países en desarrollo, incluyendo la agricultura y la industria, así como sectores competitivos de servicios muy especializados.

Este proceso también podría fomentar la participación pública en la formulación e implementación de políticas de desarrollo sustentable por medio de estructuras de coordinación a niveles nacionales y locales. De hecho, toda implementación requiere la existencia de políticas y mecanismos que garanticen la inclusión de grupos de interés locales, representados por diversas formas de grupos de la sociedad civil y otros grupos de actores, incluyendo a mujeres, pueblos indígenas y personas con capacidades especiales, a quienes se empodere para tomar e implementar decisiones que a menudo las afectan de manera fundamental. ■

10 Sin orientaciones claras ni mecanismos de adopción, las economías en desarrollo se arriesgan a convertirse en vertederos de tecnologías contaminantes y no sustentables, subsidiando así la marcha del mundo desarrollado hacia economías más sustentables. Sin las instituciones adecuadas para la evaluación de tecnología, los países en desarrollo corren el riesgo de convertirse en banco de pruebas de tecnologías cuya eficacia no ha sido comprobada, con consecuencias inesperadas.