Bolivia en el Siglo XXI

La clave del Desarrollo Sostenible: Acceso equitativo a los recursos naturales

Presentación

Hace diez años, en Río de Janeiro, Brasil, los jefes de Estado de más de 170 países suscribieron la Agenda 21, un documento que contenía una serie de compromisos a favor del desarrollo sostenible del planeta.

Entonces se definió al desarrollo sostenible como un proceso en el cual se debería determinar quién tiene derecho a utilizar qué recursos, para qué finalidades y durante cuánto tiempo. En una versión más poética que práctica, se definió al desarrollo sostenible como el proceso de "satisfacer nuestras propias necesidades sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones".

A diez años de esa declaración y de la suscripción de la Agenda 21 la realidad nos da un golpe contundente: hay más pobres en el mundo que hace una década y el deterioro del medio ambiente no se ha detenido.

Una de las principales causas de pobreza y deterioro ambiental en el Tercer Mundo es el problema de insuficiente acceso a los recursos naturales por parte de la población indígena y campesina.

El desarrollo sostenible no es sólo un modelo de intervención ambiental, es también un modelo económico de desarrollo con equidad. Sin acceso adecuado a los recursos naturales no puede hablarse de combatir a la pobreza y, menos aún, de lograr el desarrollo sostenible.

Por encargo de un conjunto de instituciones privadas de desarrollo, la **FUNDACIÓN tierra** ha coordinado el trabajo de un equipo especializado para promover una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cumbre de la Tierra, celebrada a fines de agosto de 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica.

Este documento sintetiza parte de la discusión de esos grupos respecto al desarrollo sostenible en el país e incluye el Plan de Implementación y la Declaración Política que suscribieron los jefes de Estado participantes de la Cumbre de Johannesburgo.

En el Plan de Implementación suscrito en Johannesburgo, existen una serie de puntos relativos al acceso equitativo a los recursos naturales, especialmente a la tierra y al agua, que la población en general desconoce y que se constituyen en oportunidades que es posible aprovechar.

Nos impulsa el interés de continuar el debate sobre el acceso equitativo a los recursos naturales como parte de una visión estratégica del desarrollo sostenible y la necesidad de superar el actual vacío existente entre las normas existentes en Bolivia y un conjunto de iniciativas para avanzar en el desarrollo rural en el marco del desarrollo sostenible.

En este caso, la "desertificación" y la "agricultura en países de montaña" son dos temas del Plan de Implementación en los que Bolivia puede obtener ventajas muy importantes hacia delante. El tema de la desertificación comprende también áreas de altura como las que concentran la mayor parte de la población andina occidental.

Prácticamente el 75 por ciento de los pueblos indígenas de Bolivia, principalmente quechuas y aimaras, viven en ecosistemas de montaña que en términos de desarrollo enfrentan enormes limitaciones ambientales, geográficas, climáticas y topográficas.

Todo hace prever – más allá de declaraciones de buena intención de los gobiernos- que los mercados agrícolas mundiales van a continuar imponiendo su dinámica transnacional. En este contexto, no podemos hablar de desarrollo sostenible.

Una condición para el desarrollo sostenible es el **cambio radical en las reglas del juego establecidas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), que en el pasado reciente había establecido una progresiva eliminación de subsidios en los países ricos**. Lo que está ocurriendo en la práctica es que estos países están trasladando esos subsidios bajo otros conceptos, como el de controles de calidad.

En el contexto actual, el tercer mundo jamás podrá competir en igualdad de condiciones con los países del primer mundo en el comercio agrícola. Ésta es una de las causas principales del deterioro ambiental y de la extrema pobreza rural.

En lugar de avanzar en la perspectiva de eliminar subsidios, los gobiernos de los países ricos, especialmente europeos y de Norteamérica, los han incrementado en un diez por ciento en los últimos quince años. Estos países destinan cada día mil millones de dólares para subsidiar a sus grandes productores agropecuarios. Es decir, más de 360 billones por año, que equivalen a dos veces la riqueza global de los países menos desarrollados.

El Banco Mundial y otros donantes, en nombre de la liberalización del comercio agrícola, han forzado a los países en desarrollo a eliminar cualquier soporte financiero a sus agricultores mientras en Europa cada productor de trigo recibe un subsidio directo de 50 dólares por tonelada, generando una enorme sobreproducción, que a su vez hace bajar los precios internacionales. El primer mundo permite a sus productores vender sus productos a precios artificialmente bajos: un 60 por ciento por debajo de sus costos reales de producción.

El Banco Mundial estima que cada vaca recibe en Europa un promedio de dos dólares y medio de subsidio diario y que en el Japón, éste sube a siete dólares por día. En contraste, según el mismo informe, en los países pobres la población rural vive con apenas dos dólares al día.

Si persiste el deterioro de los términos de intercambio entre los productos que producimos nosotros y los que producen los países desarrollados y, al mismo tiempo, hay tasas de subsidio tan extraordinariamente grandes, de mil millones de dólares por día a la agricultura, no podemos ni siquiera pensar en ningún tipo de desarrollo sostenible.

En la Cumbre de Johannesburgo se ha hablado de los "bienes públicos mundiales", de aquellos bienes que pertenecen a toda la humanidad y no sólo a esta generación sino también a las futuras. Se ha ratificado la necesidad imperiosa de actuar vigorosamente para revertir el acelerado deterioro medio ambiental mundial. En este contexto no podemos olvidar que el activo de las 200 personas más ricas del planeta es superior al ingreso combinado del 41 por ciento del total de la población mundial.

La riqueza de esos multimillonarios se ha construido generalmente a costa de afectar gravemente los bienes públicos mundiales, es decir el deterioro del medio ambiente. Estados Unidos y Rusia contribuyen casi con el 50 pro ciento al deterioro ambiental mundial. Su aporte en dinero para revertir este proceso debería darse en la misma proporción.

Éstos son algunos de los desafíos del desarrollo sostenible y es necesario entender los procesos institucionales y sociales que vive Bolivia en este concierto internacional injusto. Por eso enfatizamos en la necesidad de **promover el desarrollo rural sostenible a partir de una distribución más equitativa de los recursos naturales**. Y por eso insistimos en la necesidad

de que la población y sus organizaciones conciban al desarrollo sostenible como un desarrollo con equidad.

Cada vez es más relevante la participación de los movimientos sociales, de las organizaciones de trabajadores y de las representaciones de las ONG's como actores comprometidos con un cambio profundo en el paradigma del desarrollo. Desde Bolivia queremos aportar con un grano de arena al difundir nuestras ideas, debates, acuerdos y desacuerdos sobre este tema.

La Paz, Diciembre 2002.

Miguel Urioste

Director - FUNDACIÓN tierra

I. Introducción

1. Breve caracterización del contexto nacional

Después de la crisis de la deuda externa en Latinoamérica, a principios de los años '80, Bolivia inicia la aplicación del Programa de Ajuste Estructural, siguiendo pautas propiciadas en todo el mundo por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para conjurar la crisis hiperinflacionaria que sucedió a la aplicación de medidas erráticas de política económica hasta 1985.

El Programa de Ajuste Estructural (PAE) pretendió atacar la enorme inestabilidad de precios y restablecer el crecimiento y la capacidad de pago de la deuda, mediante la modificación del patrón de desarrollo hasta entonces vigente para conducirlo hacia una economía con plena vigencia del mercado en la asignación de los factores productivos, acompañada de cambios institucionales que suprimen los roles de intervención del Estado en la economía1.

La política adoptada en 1985 se caracterizó por: a) la desregulación de los mercados internos en relación con la participación de competidores externos; b) la liberalización de las políticas de inversión; c) la desregulación de los precios, especialmente en los bienes de primera necesidad; d) el desmontaje de los aparatos tradicionales de seguridad social y, e) la privatización de las empresas públicas, en estrecha relación con la liberalización de políticas de inversión2. En Bolivia, este último punto se implementó a través de un programa de privatización sui generis, bajo la Ley de Capitalización.

El énfasis mayor del ajuste, como en muchos otros países, se orientó a controlar el déficit fiscal, a través de la restricción del gasto público y de los límites a la monetización de los flujos de divisas, aún a costa de los efectos recesivos de la aplicación sostenida de tal política.

Se pretendió reducir drásticamente la participación del Estado en la demanda agregada, lo cual no pudo efectivizarse en un primer momento, debido a la debilidad del aparato productivo privado. Dos instrumentos básicos: el control del déficit fiscal y la restricción del circulante, se

---

1 Todo el alivio de la deuda externa para el Desarrollo Local Sostenible, propuesta de las Redes de Instituciones Privadas de Desarrollo al Diálogo 2000

2 Véase asimismo Burke, Melvin, ESTUDIOS CRÍTICOS DEL NEOLIBERALISMO. Plural Editores, La Paz, 2001, especialmente el Capítulo 3.

convirtieron en la base de la política macroeconómica en Bolivia, renunciando el Estado a toda una gama de instrumentos de fomento productivo y de exportaciones. A la larga, este conjunto de medidas de “shock” coyuntural se convirtió en una política de Estado intocable.

Luego de un período en el cual las prioridades de la política pública estuvieron centradas en el mantenimiento de la estabilización, período que duró hasta 1993, el Estado boliviano emprendió un proceso de reformas estructurales, a las que denominó de segunda generación, basado en la fundación de una nueva racionalidad de gestión pública, que comprendía el reordenamiento del aparato de la administración pública, la Reforma Constitucional, la Reforma Educativa y una mayor participación de la sociedad civil y los gobiernos locales en la administración pública, a través de la Ley de Participación Popular3.

En 1994, la promulgación e implementación de las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa supusieron la apertura del proceso de descentralización en dirección a la modernización del Estado y su articulación con la sociedad civil, en torno al desarrollo nacional, desde los niveles municipal y departamental.

La opción descentralizadora municipalista con participación ciudadana directa fue una medida radical en el contexto político del país y dio respuesta a una prolongada demanda social con relación a la descentralización y a disminución de las competencias del gobierno central4.

2. Resultados

El dilema entre la necesidad de orientar el desarrollo y el compromiso por preservar la estabilidad, se ha resuelto permanentemente a favor del equilibrio macroeconómico5.

Si bien se cumplieron las metas macroeconómicas trazadas, el resultado neto de la aplicación de Programa de Ajuste Estructural en Bolivia es de mayor exclusión y pobreza especialmente rural.

El crecimiento promedio del PIB entre 1990 y 1998 –antes de la manifestación de crisis que sobrevino en 1999- fue de 3,9 por ciento6. Sin embargo, este crecimiento se basó en los sectores exportadores de materias primas, aspecto que, en el futuro, generará una polaridad mayor del patrimonio y una mayor concentración del ingreso. En 1989, el 20 por ciento de la población ocupada de mayores niveles de ingreso captaba el 52,6 por ciento del ingreso total creado en actividades de la economía urbana; en 1997, esta participación avanzó al 58 por ciento.

En cambio, los segmentos que carecen de un sistema productivo moderno y de mercados desarrollados tuvieron un desempeño desfavorable, debido a su baja capacidad competitiva. El 50 por ciento de la población ocupada de menores ingresos percibía en 1989 el 19,3 por ciento del ingreso total urbano; en 1997 retrocedió hasta el 16,9 por ciento7.

---

3 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP). ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN BOLIVIA. Mimeo, La Paz, 2000, página 5.

4 Bolivia: Descentralización Municipal y Participación Popular, Miguel Urioste.

5 Todo el alivio de la deuda externa para el Desarrollo Local Sostenible, propuesta de las Redes de Instituciones Privadas de Desarrollo al Diálogo 2000.

6 Problemas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, CEDLA.

7 CEDLA, Larrazábal.

La política macroeconómica en Bolivia se orientó a mantener la estabilidad de precios y la tasa de interés y no así a activar la demanda agregada en un país de mercados tan reducidos y segmentados. Esta política tampoco amplió la escala de la oferta.

Entre los factores estructurales que explican este direccionamiento de la política económica, se encuentra el hecho de la globalización forzada de la economía boliviana, impuesta por los organismos internacionales en el contexto de un modelo de liberalización global, que obedece a un proceso de "mundialización" del capital para ampliar sus posibilidades de reproducción. En este contexto, los términos de intercambio para las materias primas producidas por los países en desarrollo se ven constantemente deteriorados, a favor de las exportaciones de los países en desarrollo.

Esta orientación de las políticas económicas limita ya las posibilidades de un desarrollo convencional, mucho más las de un desarrollo sostenible, y puede causar conflictos sociales y políticos –como los que ya se presentaron en los años 2000 y 2001- que demorarán aún más la construcción del desarrollo sostenible nacional.

3. Los avances

Con la Ley de Participación Popular, se estableció una radical redistribución del 20 por ciento de los impuestos nacionales a los 315 municipios existentes en el país, permitiendo así, por primera vez en la historia republicana, que regiones alejadas del eje troncal (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) cuenten con un ingreso sostenido en función del número de sus habitantes.

Este criterio de distribución municipal se ha mejorado en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, estableciéndose no solamente una distribución por número de habitantes, sino también en función a los indicadores de pobreza en los diferentes municipios8.

En conjunto, sin embargo, las políticas aplicadas en Bolivia evidenciaron aspectos que a la larga tuvieron efectos negativos no sólo sobre los potenciales de crecimiento económico del país, sino sobre los aspectos de equidad, lo que se expresó en:

- Crecimiento económico promedio por debajo del crecimiento de la población.
- Condicionamiento de las políticas nacionales por el endeudamiento y los tratados comerciales.
- Apertura comercial irrestricta y aumento de la dependencia externa de la economía boliviana.
- Privatización que produjo monopolios y un sistema de superintendencias que no cumplen con su rol de fiscalización y regulación.
- Concentración cada vez mayor del ingreso y el patrimonio en el país.
- Disminución relativa y absoluta de los ingresos del 80 por ciento más bajo de la población.
- Crecimiento del desempleo abierto, que supera el 12 por ciento de la población económica activa, además de la disminución absoluta de la calidad del empleo.
- Crisis de la producción agrícola de las comunidades campesinas e indígenas, agravada por la apertura de mercados y el contrabando.

Los costos del sostenimiento de la Política de Ajuste Estructural por un período más largo que el previsto inicialmente (y aconsejable técnicamente), en términos sociales políticos y

8 Este criterio de ajuste de la distribución de los ingresos nacionales se basa, sin embargo, todavía en conceptos inadecuados para medir la calidad de vida de la población, como es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los índices de asignación del crédito, favorables a la infraestructura en salud y educación penalizan, sin embargo, el uso sostenible.

ambientales, han comenzado a verse en los movimientos sociales que, cada vez con mayores argumentos y convicción, cuestionan la legitimidad del Estado como expresión de los intereses de la colectividad. Este cuestionamiento se evidencia principalmente en la profunda crisis del sistema político, es decir, en las expresiones institucionales del poder público (el Poder Ejecutivo, el Parlamento y la Justicia).

Son signos evidentes de esta crisis los continuos conflictos sociales por el acceso a la tierra y a otros recursos naturales, así como las complicaciones políticas que surgen de estos conflictos y que a veces hacen tambalear los ordenamientos temporales de los gobiernos. En los últimos dos años, grandes movilizaciones indígenas y campesinas le dijeron al país que la distribución inequitativa de los recursos naturales –especialmente la tierra- en beneficio de los círculos de poder, es una situación que ya no se puede sostener.

II. El Desarrollo Sostenible en Bolivia

1. Un contexto favorable, pero débil

La convocatoria a la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, promovió en Bolivia la discusión respecto al desarrollo sostenible mundial.

En 1990, en el gobierno del presidente Jaime Paz Zamora se decretó la “Pausa Ecológica Histórica” que prohibió por cinco años las concesiones forestales y decretó una veda indefinida para la caza y pesca de especies silvestres.

El mismo año, se creó el Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA), con el objetivo de conseguir financiamiento internacional para programas ambientales.

El año siguiente, se declaró Año de la Legislación Ambiental, con el objetivo de preparar la discusión nacional sobre la Ley del Medio Ambiente en Bolivia.

En enero de 1991, se creó la Secretaría General del Medio Ambiente, entidad que tenía rango de ministerio y dependía únicamente del Presidente de la República. A esta entidad se le asignó la misión de adecuar los programas y proyectos de desarrollo nacional a los objetivos de conservación de los recursos nacionales renovables y la protección y el mejoramiento del medio ambiente. De esa manera se incluía la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo.

El 27 de abril de 1992, se promulgó la Ley del Medio Ambiente, cuyo objetivo es promover el desarrollo sostenible, entendido como el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las generaciones futuras.

Con la ley también se crearon los Consejos Departamentales de Medio Ambiente, dependientes de la Secretaria General del Medio Ambiente. Estos Consejos deberían diseñar la política ambiental a nivel del gobierno departamental.

Un año después de su aprobación, la Ley del Medio Ambiente aún no contaba con reglamentos específicos.

El año 1993, bajo la gestión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, se reformuló la estructura del Poder Ejecutivo, creándose el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente a cargo de José Guillermo Justiniano. La nueva Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo le dio al Ministerio de Desarrollo Sostenible la misión de actuar en todo lo inherente al desarrollo armónico del país, **articulando los aspectos humanos, la calidad ambiental, el mantenimiento y recuperación de los recursos naturales renovables y el aprovechamiento económico-social**.

De esa manera, el Ministerio tenía como atribución ejercer las funciones de órgano rector del Sistema Nacional de Planificación, articulando los programas económicos y sociales sectoriales con la dimensión sectorial, proponer al Presidente de la República la estrategia nacional de desarrollo sostenible, **integrando las dimensiones territorial y sectorial y velar por su cumplimiento, además de programar el uso y administrar los recursos agua, aire y tierra**.

Los reglamentos de la Ley del Medio Ambiente fueron aprobados en 1995. Los Reglamentos de Gestión Ambiental, de Prevención y Control Ambiental, de Contaminación Atmosférica, de Contaminación Hídrica, de Actividades con Sustancias Peligrosas y de Gestión de Residuos Sólidos, forman parte de esta reglamentación.

En 1996, se aprobó la Ley Forestal, que exige planes de manejo de los bosques y crea la Superintendencia Forestal.

Desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, Bolivia se adhirió a los siguientes convenios internacionales: el de Cambios Climáticos, el de Protección de la Capa de Ozono, el de Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres y el del Movimiento Transfronterizo de Residuos.

En reconocimiento a los esfuerzos bolivianos en esta materia, los países del Continente acordaron realizar la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible en Santa Cruz, en diciembre de 1996.

Este año también se aprobó en Bolivia la Agenda 21, en la que la depredación ambiental, la desigualdad social y la injusticia económica eran identificados como procesos insostenibles.

Bajo el gobierno de Hugo Banzer se aprobó el Plan General de Desarrollo Económico y Social "Bolivia XXI: País Socialmente Solidario, 1997-2001", cuyos objetivos eran la disminución drástica de la pobreza urbana y rural; el impulso de la economía social de mercado; la búsqueda de un mercado transparente y eficiente; la búsqueda de estabilidad con crecimiento; la seguridad humana; la generación de empleo estable, tanto en calidad como en cantidad; la integración latinoamericana; la creación de una ciudadanía activa; la distribución equitativa de la riqueza; la concertación social y la erradicación del narcotráfico.

En 1994 y 1996, respectivamente, se aprobaron en Bolivia las Leyes de Participación Popular y del Servicio Nacional de Reforma Agraria. La primera redistribuye el ingreso nacional entre los 315 municipios existentes de acuerdo a las prioridades identificadas por cada municipio. La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA, tiene entre sus objetivos continuar con la reforma agraria iniciada en 1953, establecer un nuevo régimen de distribución de tierras en el país y garantizar el derecho propietario sobre la tierra.

Todo este proceso ha sido reflejado en un documento del PNUD, denominado Capacidad 21, que es la fuente de información de la que se obtuvo los datos incluidos en este capítulo.

Desde el año 2000, Bolivia forma parte del programa de Alivio a la Deuda Externa (HIPC) y ha elaborado su Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP).

Actualmente estas disposiciones no han sido compatibilizadas y son aplicadas en una lógica de compartimientos estancos.

2. El problema de la tierra

Con posteridad a la aprobación de la Ley INRA (1996), se constató que un conjunto de particularidades locales fueron omitidas durante el debate nacional, debido a que la Ley del INRA simplifica una realidad heterogénea y diversa y, por lo mismo, no se adapta a muchas realidades locales.

El año 2000 se presentó a nivel nacional la Carta Pastoral de los Obispos de Bolivia denominada “Tierra, madre fecunda para todos” que realiza un descarnado diagnóstico de la problemática de la tierra en Bolivia y sugiere acciones radicales y concretas para enfrentar la inequidad en la distribución de la tierra, caracterizada por una profunda parcelación de tierras en occidente y una cada vez mayor concentración de tierras en el oriente por parte de grupos de poder económico y político.

La inequidad en la distribución de la tierra ha sido identificada, incluso por los organismos oficiales y de cooperación internacional, como una de las principales causas de la pobreza en el país.

3. El desarrollo sostenible como modelo de desarrollo

A pesar de todos esos signos de alerta que indicaban que el desarrollo sostenible sólo es posible con el acceso equitativo a los recursos naturales y a pesar del marco normativo-jurídico favorable, el desarrollo sostenible ha vivido un proceso regresivo en los últimos años.

La población boliviana no ha logrado asumir el concepto de desarrollo sostenible como modelo de desarrollo del país, sino como un simple conjunto de acciones destinadas a proteger el medio ambiente.

A nivel institucional, se desjerarquizó a la Secretaría Nacional de Medio Ambiente y, en los hechos, se le quitó al Ministerio de Desarrollo Sostenible el papel rector del desarrollo.

Marianela Curi, ex Subsecretaria de Promoción del Desarrollo Sostenible y actual Secretaria Ejecutiva de LIDEMA, citada por el documento Capacidad 21, afirma que “el desarrollo sostenible aún no está internalizado ni asumido como una política nacional de Estado”.

Agrega que el desarrollo sostenible se construye desde lo local, pero “son muy débiles las capacidades para incorporar la dimensión ambiental en el proceso de gestión municipal, porque existe un desconocimiento de las normas existentes y de la forma de interrelacionarlas para su adecuado cumplimiento”.

El mismo documento, al referirse a las lecciones aprendidas afirma que:

1. El desarrollo sostenible no es un modelo de intervención ambiental, sino de planificación y de ejecución del conjunto de actividades de la sociedad.
2. La planificación y la gestión para el desarrollo sostenible, para ser efectivas, deben envolver a todos los actores estatales y sociales, y no sólo a las reparticiones específicas del área, tales como el Ministerio de Desarrollo Sostenible.
3. Se requiere pasar de los planes formales a la mente de los gobernantes o, en otras palabras, internalizar el concepto de desarrollo sostenible, de forma que éste no tenga que coexistir con nuevas versiones de viejo economicismo.
4. El desarrollo sostenible debe saltar de los planes a la realidad. Las población debe convertir el desarrollo participativo, equitativo y respetuoso de la naturaleza y de las próximas generaciones en la demanda central de sus organizaciones y para ello se requiere educación para el desarrollo sostenible, tanto de las élites como de las multitudes.
5. Desde la **FUNDACIÓN tierra**, y concordando con lo definido en las Cumbres de Río de 1992 y de Johannesburgo de 2002, **concebimos que una de las condiciones primordiales para el desarrollo sostenible en Bolivia es el acceso equitativo a los recursos naturales, especialmente a la tierra**.

4. El conflicto por la tierra

El acceso a la tierra no debe ser concebido sólo como un proceso técnico jurídico de regulación del derecho propietario (saneamiento), sino como un plan estratégico de desarrollo que permita a las familias indígenas-campesinas, la mayoría de ellas víctima de la extrema pobreza, superar esa condición, mediante planes de nuevos asentamientos humanos, reagrupamiento de predios, interrelación con los municipios para el establecimiento de cadenas productivas que permitan añadir valor agregado a su producción, por un lado, y por otro, mediante una redistribución de la tierra, actualmente concentrada en manos latifundistas en el oriente.

Es sabido que la seguridad de la tenencia de los recursos es un vínculo esencial entre la seguridad alimentaria, el manejo sostenible de los recursos y la erradicación de la pobreza. El desarrollo sostenible no se trata tanto de una mera cuestión técnica sino de un proceso político de negociación, solución de conflictos y gestión de intereses creados. Dicho de otro modo, el desarrollo sostenible se refiere a la manera en que la gente organiza sus regímenes políticos, económicos y sociales, para determinar quién tiene derecho a utilizar qué recursos, para qué finalidad, en qué condiciones y durante cuanto tiempo9.

Desde la perspectiva de la **FUNDACIÓN tierra**, las organizaciones campesinas e indígenas requieren de más mecanismos de participación en escala municipal y departamental y menos burocratizadas, para garantizar la efectiva aplicación de las políticas conforme a sus intereses locales y específicos.

Las entidades estatales no garantizan capacidad y objetividad en el seguimiento a la problemática de tierra y territorio, tomando en cuenta la complejidad técnico-jurídica de este tema y la poca importancia que se le asigna en las agendas públicas.

Las políticas se elaboran sin tomar en cuenta la alta heterogeneidad de escenarios que existen en el país y por lo mismo presentan una visión excluyente de una realidad muy compleja.

Y finalmente, existen intereses en la aplicación de las normas que influyen sobre áreas en que dichos intereses no están vigentes, lo cual distorsiona la formulación de las normas aplicadas a la resolución de problemas locales, profundizando los conflictos existentes10.

En septiembre de 2002, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada presentó una primera versión del Plan Tierra, que piensa ejecutar en los próximos meses. El objetivo del Plan es relanzar el proceso agrario en Bolivia en el marco del ordenamiento jurídico e institucional vigente. Propone distribuir más de 30 mil hectáreas en programas de asentamientos humanos en Beni, Tarija y La Paz y, a más largo plazo, la distribución de 500 mil hectáreas de tierras fiscales disponibles además de la identificación de nuevas tierras fiscales para futuros asentamientos.

En el tema de saneamiento, el Plan Tierra compromete acciones inmediatas para la conclusión de los procesos de saneamiento en marcha, incorporación de nuevas áreas de Saneamiento ligado al Catastro (CAT-SAN), la revisión, ajuste y simplificación de normas y procedimientos para el saneamiento, la reducción de costos y tasas de saneamiento y la validación del saneamiento interno como instrumento de conciliación y resolución de conflictos en colonias y comunidades campesinas.

Respecto a la titulación, el Plan propone acelerar la entrega de títulos a tierras comunitarias de origen, comunidades, colonos y productores agropecuarios aproximadamente en 700 mil hectáreas.

---

9 Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza en su documento “Una Plataforma Común para el Acceso a la Tierra”.

10 IRENE HERNÁIZ.

También incluye acciones para promover la participación de los gobiernos municipales en los programas de saneamiento y distribución de tierras, movilizar recursos municipales y departamentales de contraparte para la ejecución de proyectos locales de saneamiento e implementar el catastro rural a nivel municipal como instrumento de planificación y desarrollo local.

Como se percibe, pese a haber sido uno de los presidentes que promovió la inclusión del concepto de desarrollo sostenible en el país, Gonzalo Sánchez de Lozada no hace mención al tema en este plan y persiste la lógica del análisis segmentado de la realidad nacional.

Mientras tanto, son cada vez más frecuentes los conflictos originados en el problema del acceso a la tierra. A seis años de aprobación de la Ley INRA, la evaluación del saneamiento de tierras apunta a calificar al proceso como pobre y demasiado costoso mientras nuevos asentamientos humanos de campesinos sin tierra son repelidos de manera cada vez más violenta.

III. Tierra y territorio. El caso boliviano (Irene Hernáiz, FUNDACIÓN tierra)

1. Estado de situación

El territorio constituye una realidad multidimensional. En primer lugar se expresa la necesidad del dominio sobre la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables, así como la identificación de límites jurisdiccionales. De igual manera, el territorio expresa la combinación de dos facetas, una territorialidad jurisdiccional administrativa del país y una jurisdicción de propiedad sobre la tierra.

En este contexto, es el factor central sobre el cual se desarrollan procesos de gestión territorial articulados a la consolidación de sistemas políticos de autoridad.

El territorio constituye, sin embargo, un conjunto más amplio de sistemas, como son las estructuras políticas o sistemas de gobierno, sistemas culturales y rituales, sistemas productivos o tecnológicos. Cuando se hace referencia a la tierra, se menciona que ésta otorga derechos sobre los recursos del suelo y cuando se define territorio se amplían estos derechos en términos de propiedad a los recursos del subsuelo y vuelo. También hace referencia al reconocimiento de sistemas de autoridad y al ejercicio de otros valores culturales.

Por la naturaleza de este documento, el énfasis se encuentra en las dimensiones físico-geográficas del territorio.

1.1. Contexto normativo

La Constitución Política del Estado vigente (1995), dispone las bases para la comprensión de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias en lo que se refiere al **acceso y aprovechamiento de los recursos**, al establecer que: a) las tierras son de dominio originario de la nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria, conforme a las necesidades económico- sociales y de desarrollo rural (art. 165); b) la regulación por parte del Estado del régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento y las normas especiales que los regulan (art.170); y c) el reconocimiento, respeto y protección, en el marco de la ley, de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional (art.171). Además, en aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos se consideran sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional.

El reconocimiento del territorio y el respeto y protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos, son parte constitutiva del Convenio 169 de la OIT ratificado en 1991

por Bolivia, que adquiere un carácter de obligatoriedad y prevalencia sobre las leyes nacionales establecida en la Constitución Política del Estado y en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA).

En este marco legal, la Ley INRA garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen (TCO), y sus implicaciones económicas, sociales y culturales, así como el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables disponiendo que: a) los títulos de las tierras comunitarias de origen otorgan a favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas; b) las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas ni adquiridas por prescripción; y, c) la distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente, se regirán por las reglas de la comunidad de acuerdo a sus normas y costumbres (art.3.III, Ley 1715).

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias, predomina la dimensión vertical del territorio, en tanto que hace referencia al vuelo o espacio aéreo, suelo o subsuelo; pero no están claras las dimensiones horizontales, sobre todo en las tierras altas, es decir, la dimensión espacial que comprende el concepto de territorio en la estructura segmentaria del ayllu como cabildo, ayllu menor, parcialidad, ayllu mayor, marka, suyu u otra entidad más englobante. En otras palabras, la demanda respecto a la territorialidad como propiedad de los recursos es más clara en relación a aquella que se refiere a la territorialidad como una identificación de límites. Esto tiene complejas implicaciones en lo que se refiere a la aplicación del nuevo marco legal.

En este contexto, están bien definidas las relaciones entre el Estado y las poblaciones indígenas en el sentido de que la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables son de dominio originario de la Nación.

La Ley INRA ha otorgado derechos preferentes sobre los recursos naturales no renovables exclusivamente a las comunidades indígenas en la perspectiva de su titulación como Tierras Comunitarias de Origen, y no así a las comunidades campesinas. Por lo tanto, muchas comunidades campesinas se ven obligadas a cambiar sus formas de titulación y sus propios usos y costumbres para acceder a derechos preferentes sobre los recursos naturales renovables y a ingresar a un nuevo status jurídico que les otorga la “ilusión “ de ser dueños de su territorio como Tierra Comunitaria de Origen. En este marco, se pretende que todos los indígenas estén titulados como Tierra Comunitaria de Origen, ignorando que los procesos históricos de los indígenas en el país son múltiples y muchas veces contradictorios.

La columna vertebral del reconocimiento de derechos de propiedad y posesión sobre la tierra es el proceso de saneamiento de la propiedad agraria. El saneamiento es definido como el procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar el derecho de la propiedad agraria, de esta manera se constituye en un instrumento para reordenar la tenencia de las tierras; garantizar la seguridad técnico jurídica de la propiedad agraria legítimamente adquirida; evitar el acaparamiento de tierras; eliminar el mercado ilegal de tierras; identificar tierras que estén sujetas a reversión y aquellas tierras disponibles.

Sin el cumplimiento de esta fase del saneamiento no puede existir una nueva distribución de tierras a partir del desarrollo de procesos de asentamientos humanos.

En lo que se refiere a la delimitación de las jurisdicciones territoriales de los pueblos indígenas, comunidades indígenas y campesinas, estas disposiciones están dispersas en el marco legal y son contradictorias, siendo las más importantes en términos operativos las siguientes:

- Las políticas de participación popular (Ley Nº 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994), que uniformizan a las jurisdicciones territoriales administrativas en la sección municipal y promueven acciones de articulación de las unidades

socioculturales al régimen municipal a través de la conformación de Distritos Municipales Indígenas y Mancomunidades de Distritos Municipales Indígenas.

- Las políticas de tierras (Ley Nº 1715 del 18 de octubre de 1996), que crean en la práctica nuevas jurisdicciones territoriales de propiedad para los pueblos indígenas y comunidades originarias sobrepuestas a las jurisdicciones territoriales administrativas municipales.
- Las políticas de creación o fusión de unidades político administrativas (Ley 2150 de Unidades Político-Administrativas, de 20 de noviembre de 2000), ratificadas en la Ley del Diálogo Nacional (2201, que promueven la adecuación de las unidades socioculturales homogéneas, jurisdicciones territoriales indígenas) al régimen municipal, siempre y cuando presenten una población mayor a los 5 mil habitantes y otros requisitos adicionales.

Resumiendo, el marco legal ha avanzado en la identificación de las jurisdicciones territoriales indígenas en el contexto de la municipalización del país y en la comprensión de que los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias gozan de derechos preferentes sobre los recursos naturales renovables. Estos derechos no han sido homologados para comunidades campesinas por cuanto el marco legal los considera como no-indígenas, pese a que la mayoría de las comunidades campesinas también son indígenas.

1.2. Contexto institucional

El 18 de octubre de 1996 se promulga la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) que tiene por objeto: a) establecer la estructura y atribuciones del SNRA y el régimen de distribución de tierras, b) garantizar el derecho propietario sobre la tierra; c) crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento; d) regular el saneamiento de la propiedad agraria y, e) definir al SNRA como el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria.

La Comisión Agraria Nacional, el Instituto Nacional de Reforma Agraria y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y el Presidente de la República forman parte de la estructura orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Entre otras instituciones que no forman parte del SNRA y desarrollan intervenciones en la temática indígena y del nivel local se encuentran: a) el Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios, que tiene como atribución formular normas, ejecutar y coordinar acciones, para el desarrollo integral del sector campesino, pueblos indígenas y originarios del país y, b) el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular que entre otras atribuciones es responsable de fomentar el fortalecimiento institucional a nivel regional y municipal, así como fortalecer la participación popular.

Además, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación a través de su Unidad de Límites es responsable de apoyar procesos de creación o fusión de unidades socioculturales homogéneas al régimen municipal.

1.3. Contexto operativo

El nuevo marco legal del país no ha contado con una coherente política campesino-indígena que canalice los propósitos específicos de dichas leyes en una sola dirección, pese a que las sucesivas leyes promulgadas han aportado cada una de ellas con aspectos sustanciales que han determinado un nuevo marco de derechos para los pueblos indígenas y comunidades originarias. La adecuación de las comunidades campesino-indígenas a este nuevo marco de derechos es más compleja.

En este contexto, la visión del Estado respecto al tratamiento de los pueblos indígenas y comunidades originarias es contradictoria, particularmente en lo que se refiere a la identificación de una jurisdicción territorial, en sus facetas de jurisdicción territorial administrativa y jurisdicción de la propiedad de la tierra; desde la perspectiva de los pueblos

indígenas y comunidades originarias existen también confusiones respecto al alcance y significación del territorio; por otra parte, en las comunidades de ex hacienda son más evidentes las ausencias en lo que se refiere al tratamiento de la propiedad sobre la tierra. Más aún, existen conflictos locales para compatibilizar las jurisdicciones territoriales estatales con las jurisdicciones territoriales indígenas y el derecho propietario privado-familiar sobre la tierra.

Al haberse establecido un marco legal excluyente respecto a la existencia en el país de una población campesina e indígena, se está desconociendo que la mayoría de los campesinos son a la vez indígenas, asimismo, se ha desconocido que en el país existe una combinación simultánea de derechos propietarios individuales y colectivos. Los avances del saneamiento son mínimos y, a seis años de una mala aplicación, la ley no ha logrado el objetivo de otorgar seguridad jurídica a los propietarios.

Las reparticiones estatales y de la sociedad civil que conforman el Servicio Nacional de Reforma Agraria no han logrado viabilizar el proceso de reconocimiento de derechos propietarios debido a las confusiones del marco legal, ineficiencia en los procesos de gestión pública y poca coordinación interinstitucional.

2. Limitaciones

2.1. Contexto institucional

En general se constata poca coordinación entre las reparticiones del Estado para la aplicación compatibilizada del marco legal en: a) articulación de escenarios de jurisdicción territorial con procesos de adecuación de fronteras socioculturales; b) inexistencia de articulación entre tipos de propiedad con jurisdicciones territoriales y, c) ausencia de una visión relacionada con el hecho de que los escenarios de gestión territorial indígena constituyen la base para a generación de desarrollo a nivel local.

Los procesos de reforma institucional son lentos y no abarcan al conjunto de las reparticiones estatales vinculadas a la problemática. Existen influencias políticas y de otro orden que tienden a legitimizar las acciones irregulares del Estado.

Además, las instancias consolidadas por el marco legal para realizar el seguimiento al proceso, la Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias Departamentales no realizan una supervisión efectiva a la ejecución de la política de tierras ya que están sujetas a caprichos de funcionarios públicos de baja jerarquía y las poblaciones campesinas-indígenas no hacen valer sus derechos establecidos en el marco legal porque muchas veces no acreditan a sus delegados o representantes.

2.2. Contexto normativo

La aplicación del nuevo marco legal ha creado conflictos entre comunarios y comunidades ya que las visiones sobre el alcance y significación de las disposiciones legales son confusas debido a la poca capacidad del INRA para articular y compatibilizar la aplicación de las disposiciones legales.

Existen deficiencias en el marco legal respecto a la interpretación de las formas de propiedad de las comunidades campesinas e indígenas, lo que provoca contradicciones entre los propios sistemas de tenencia de comunidades campesinas con el marco legal, que inviabilizan su aplicación. Es necesario introducir derechos preferentes sobre los recursos naturales, renovables y no renovables para formas de propiedad comunitarias en pueblos indígenas, comunidades campesinas y originarias que garanticen profundizar sus derechos sobre sus jurisdicciones territoriales. Sin embargo esto varía en cada región del país.

Adicionalmente, la legislación vigente no ha sido explícita en aspectos centrales que resuelvan la problemática de la tierra en el país, ya que no se define la naturaleza del latifundio moderno, en sentido que constituyen propiedades por encima del tamaño permitido por la legislación, ya

sean estas explotadas e inexplotadas; la Ley del SNRA ha omitido factores centrales relacionados con una política de tierras como ser la regulación de las ventas y transferencias, regulación de los derechos de terceros y pueblos indígenas en áreas colectivas y disposiciones relativas a tipos de propiedad en el radio urbano.

En términos normativos, es necesario avanzar en una mayor autonomía de las jurisdicciones municipales indígenas, en términos de desconcentración de funciones y descentralización de recursos, tampoco existen normas legales que delimiten el radio urbano y rural.

2.3. Contexto operativo

En lo que se refiere a las acciones de aplicación de la Ley 1715 ningún gobierno desde 1953 ha considerado como prioritario el tema de la reforma agraria en la agenda gubernamental. En más de seis años de aplicación de la Ley INRA (y en el marco de un plazo de diez años), la mayor dificultad del saneamiento es la lentitud de este proceso por factores relacionados con la debilidad institucional, interpretaciones diversas de la ley y ausencia de políticas de tierras.

La ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria genera demandas técnico-jurídicas y financieras, hechos éstos que derivan en la insuficiencia del cumplimiento de la ley por parte del Estado, lo que ha generado por otra parte un desincentivo para que los sectores regulados se acojan al cumplimiento de los reglamentos.

En la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria no se está tomando en cuenta la problemática del minifundio, por lo que se corre el peligro de que se continúe titulando a miles de productores en su condición de minifundistas encubiertos en pequeñas propiedades. No se busca alternativas de solución al minifundio y la articulación entre la planificación del desarrollo a nivel municipal con el saneamiento de la propiedad agraria es inexistente. El cumplimiento de la función económico-social no se verifica en terreno.

Por último, los procedimientos del saneamiento no identifican la revisión de los procesos de doble dotación prohibidos por la legislación agraria anterior que constituyeron la base de la concentración actual de la propiedad. En general, por la vía de las movilización y presión de las organizaciones indígenas y no indígenas, se ha conseguido la aplicación distorsionada de la Ley del SNRA, a través de la modificación del Reglamento o disposiciones específicas de menor rango jurídico.

En lo que se refiere a la aplicación de la Ley de Unidades Político-Administrativas, el proceso está casi paralizado en el de reconocimiento de las poblaciones indígenas al régimen municipal.

Legislativamente, las relaciones jurisdiccionales entre poblaciones indígenas y Estado están resueltas. Sin embargo, en la práctica estas políticas no funcionan por la aplicación desarticulada de las disposiciones legales e interpretaciones excluyentes de la realidad campesina e indígena y por la debilidad institucional de las reparticiones estatales encargadas de su aplicación, así como dinámicas contradictorias de las propias organizaciones indígenas y campesinas.

Existe desinformación por parte de las unidades familiares campesinas e indígenas en la comprensión global del conjunto del procedimiento y otras disposiciones legales relacionadas lo cual, desde 1953 hasta hoy, ocasiona conflictos en las comunidades respecto a la delimitación de los linderos y modalidades de titulación.

Por último, el establecimiento de áreas protegidas muchas veces ha usurpado los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, desconociendo y limitando el acceso humano a ellas, generando prohibición y protección legal, obligando a los pobres rurales a pagar el precio de la conservación, al privarlos de sus estrategias de sobrevivencia.

3. Tareas

3.1. Contexto institucional

a. El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y las Prefecturas de los departamentos tendrán que priorizar el saneamiento de tierras garantizando la participación activa de sus representantes en las comisiones, así como el fortalecimiento de la Unidad de Límites que garantice una agilización del proceso de adecuación de las fronteras socioculturales al régimen municipal.
b. Se tendrán que revisar las atribuciones y la reestructuración de la Comisión Agraria Nacional y Comisiones Agraria Departamentales.

3.2. Contexto normativo

a. En las áreas protegidas debe tomarse en cuenta también las necesidades humanas, como la necesidad de conservar la diversidad biológica.
b. La función económica social tendrá que ser ampliada a la definición del concepto "función social, económica y ecológica" en las leyes específicas, tomando en cuenta que el cumplimiento de la función ecológica no puede ser concebida como una parte de la función social-económica.
c. El latifundio tiene que ser definido por una ley específica, tomando en cuenta que sus características dependen de momentos históricos, sociales y económicos, y es necesario reglamentar acciones para áreas minifundiarias; y,
d. Es necesario nivelar los derechos de las comunidades campesinas-indígenas al de las poblaciones indígenas y profundizar los derechos indígenas –hoy por hoy nominales y previstos en el Convenio 169 de la OIT- sobre el reconocimiento del uso preferente sobre los recursos naturales renovables y no renovables en sus jurisdicciones.

3.3. Contexto operativo

a. Propiciar alternativas de solución para áreas excesivamente fragmentadas y campesinos sin tierra articuladas a políticas nacionales y departamentales de tierras y programas de asentamientos humanos .
b. Asignar recursos públicos necesarios para avanzar en el saneamiento y titulación de tierras tomando en cuenta alternativas de saneamiento interno.
c. Desarrollar acciones concertadas que permitan la titulación de la propiedad de la tierra, ajuste de los límites municipales en unidades socioculturales homogéneas, y apoyo la conformación de Distritos Municipales Indígenas desconcentrados y descentralizados en lo que se refiere al uso de recursos financieros.

4. Lecciones aprendidas

4.1. Contexto institucional

a. Las organizaciones campesinas e indígenas requieren mecanismos de participación local y regional menos burocratizadas, para garantizar la efectiva aplicación de las políticas conforme a sus intereses específicos.
b. Las entidades estatales no garantizan el seguimiento a la problemática de tierra y territorio, tomando en cuenta la alta complejidad técnica-jurídica de este tema y la poca importancia que se asigna en las agendas públicas.

4.2. Contexto normativo

a. Las políticas se elaboran sin tomar en cuenta la alta heterogeneidad de escenarios que existen en el país y por lo mismo presentan una visión cartesiana y excluyente de la realidad.
b. Existen intereses de grupos de poder en la aplicación de las normas que distorsionan su aplicación, profundizando los conflictos existentes.

4.3. Contexto operativo

a. Existen dudas respecto a la capacidad técnica del Estado y de algunas organizaciones para interpretar y resolver la problemática.
b. Existe un alto grado de aplicación del contexto normativo de acuerdo a intereses sectoriales que inviabilizan la solución estructural de la problemática de tierra y territorio en el país.
c. La cooperación internacional influye de manera desordenada, contradictoria y muchas veces arbitraria sobre las políticas de tierras.

5. Visión para el futuro

Las políticas de desarrollo sostenible en términos medioambientales requerirán una fuerte vinculación al fortalecimiento de unidades socioculturales en su alta diversidad de escenarios.

Es necesario contar con una política pública que promueva el desarrollo sostenible en términos de un avance progresivo en el reconocimiento de las jurisdicciones territoriales indígenas y sus propios sistemas de autoridad vinculadas al manejo de recursos financieros públicos y al reconocimiento de los derechos de uso preferente sobre los recursos naturales renovables y no renovables e incentivos del Estado para su aprovechamiento.

En este marco existe la necesidad de articular los dos aspectos anteriores con agresivos programas de desarrollo campesino-indígena que traspasen una visión estatal centralizada y que permitan que los recursos de incentivo lleguen de forma efectiva a los pueblos indígenas, comunidades campesinas e indígenas, vía inserción municipal. Adicionalmente, se tiene que declarar de orden público la acción pública y privada tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos, que se agrava con la inequitativa distribución de la tierra.

IV. PLATAFORMA AMBIENTALISTA (Teresa Flores, PRODENA)

Los ambientalistas bolivianos, conscientes de la necesidad de cambio del paradigma desarrollista que sigue primando en el país, reafirmamos nuestro compromiso de diez años atrás con el desarrollo sostenible en vistas a la realización de la Cumbre de Johannesburgo.

Consideramos que dicha Cumbre cobra una importancia crucial en momentos en que el mundo muestra signos crecientes y preocupantes de insostenibilidad ambiental, social, económica y política y, en consecuencia, se producen cada vez más estallidos de violencia, catástrofes ambientales, gran mortalidad humana y pérdida de biodiversidad.

Nos preocupa que diez años después de la Agenda 21 no se haya llegado a implementar -sino muy parcialmente y en muy pocos países- y que los compromisos realizados en Río de Janeiro no se hayan cumplido a nivel internacional ni nacional y hoy nos encontremos en una situación mucho más crítica que hace una década.

Como ambientalistas vemos la necesidad de pronunciarnos sobre algunos puntos que consideramos cruciales para mejorar la gobernabilidad del país, la situación económica social y ambiental, sin los cuales no se podrá avanzar hacia un desarrollo sostenible que asegure la mejor de la calidad de vida de la población. Asimismo, planteamos nuestra posición sobre la necesidad de medidas de carácter internacional que coadyuven a superar los grandes desequilibrios internacionales que socavan las perspectivas de los países pobres y a la larga de todas las personas de este mundo interdependiente.

1. Insostenibilidad ambiental

La insostenibilidad ambiental creciente se evidencia en el derretimiento de los hielos polares debido al calentamiento global y al aumento del volumen de las aguas marinas, lo que a su vez

está ocasionando grandes cambios climáticos y desastres que se repiten todos los días en diferentes regiones del planeta, con secuelas de muerte y destrucción, como lo pudimos comprobar recientemente en Bolivia con las nieves y fríos extremos en la zona andina.

Los problemas ambientales globales como el adelgazamiento de la capa de ozono, la extinción de especies, el retroceso de los glaciales, la pérdida de los bosques con mayor biodiversidad y del fitoplancton marino, la contaminación de los mares y la destrucción de los arrecifes de coral, entre otros, se han agudizado en la última década.

Al mismo tiempo, se introducen constantemente en el ambiente compuestos químicos con efectos dañinos a la salud y organismos genéticamente modificados que pueden afectar la continuidad biológica de las especies, incluyendo la humana.

Además, aumenta la producción de desechos contaminantes, tóxicos y radiactivos, que frecuentemente van a parar a los mares o a los países de menor desarrollo industrial.

Los problemas locales también acusan signos preocupantes. El agua dulce se ha hecho más escasa en muchos países pobres y áridos, a tal punto que muchas poblaciones no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, no se están tomando medidas para evitar la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. La tierra se erosiona crecientemente y la desertización avanza.

Varios países africanos se encuentran al borde de la hambruna. Como consecuencia, se presentan luchas por el acceso a la tierra y los bosques, paralelamente, la calidad ambiental ha disminuido en la mayoría de las ciudades.

Los estudios sobre el consumo de recursos indican que a nivel mundial se ha sobrepasado con creces la capacidad de regeneración de los recursos renovables: bosques, aire, peces, suelos y agua, mientras las reservas de los no renovables están disminuyendo muy rápidamente.

Esto lleva a afirmar al biólogo Edward O. Wilson que “se necesitan cuatro planetas tierra más para que cada una de las personas del mundo alcance el nivel de consumo de los Estados Unidos con la actual tecnología”.

2. Insostenibilidad económica y política

Si bien el proceso de globalización ha contribuido a la generación de más riqueza, ésta se ha acumulado en pocos países y en pocas manos. Esto está ocasionando una creciente brecha entre los países ricos que consumen la mayor parte de los recursos del planeta y los países pobres que se encuentran en niveles de sub-consumo.

Los ecosistemas del sur proveen a las poblaciones del norte buena parte de los recursos para mantener patrones de consumo derrochadores, mientras que las poblaciones locales del sur pierden recursos debido a los intereses meramente lucrativos de las empresas.

En los países del sur, las sostenidas crisis económicas y de gobernabilidad se agudizan porque sus élites políticas aspiran a alcanzar los niveles de consumo del norte, a costa de un enriquecimiento ilícito, que implica la rápida venta del futuro de sus países y que se hace cada vez más insostenible. Mientras que en los del norte, los problemas de corrupción en las empresas transnacionales y la inestabilidad creciente en los mercados bursátiles son también signos evidentes de insostenibilidad.

Por tanto, la actual situación exige un cambio en el orden internacional que asegure condiciones más favorables y equitativas a los países pobres y un cambio en los patrones de producción, consumo y distribución en el norte. Se necesitan nuevas regulaciones internacionales que recompongan equilibrios y mayores compromisos de aquellos que tienen más poder de decisión y responsabilidad en la crisis socio-ambiental global. No podemos aceptar la noción de “Estados fallidos” que condena a la desaparición a los estados más

pobres. Es menester comprender que compartimos un solo planeta y que en tanto sólo unos países sean beneficiados por el orden mundial, no podremos lograr estabilidad y se producirán mayores conflictos, entre ellos, las migraciones masivas.

3. Medidas de carácter nacional

Partiendo de que la primera responsabilidad es interna, y que no podemos exigir nada en el contexto internacional si no hacemos los cambios necesarios a nivel nacional, consideramos que el Estado boliviano debe inmediatamente resolver los problemas que han ocasionado una prolongada crisis económica, mayor marginalidad social y que han puesto en riesgo nuestro futuro como país.

Entre las medidas que son urgentes e insoslayables están:

- **Estabilidad económica**: Manejar con probidad y capacidad la economía y las finanzas, entre ello reducir el déficit fiscal, para evitar el colapso de nuestra economía, como ha venido sucediendo en otros países latinoamericanos.
- **Corrupción**: Tomar medidas drásticas y radicales para castigar la corrupción y crear mecanismos efectivos para eliminarla, terminar el favoritismo y el cuoteo político como está ocurriendo ahora. Los casos probados de corrupción tienen que ser sancionados ejemplarmente y los dineros del Estado, devueltos.
- **Contratación de funcionarios públicos**: El personal del Estado, en todas las funciones y niveles, debe estar altamente capacitado, ser contratado por concurso de méritos y asegurando las mismas oportunidades de empleo a las mujeres. Debe ser gente proba, honesta y eficiente, esto incluye al personal para la gestión ambiental puesto que la contratación de funcionarios políticos no calificados ha sido una gran traba para que se hagan progresos en la gestión ambiental.
- **Donaciones y créditos internacionales:** Utilizar los fondos provenientes de donaciones y créditos con responsabilidad, eficiencia y destinarlos prioritariamente a atender las necesidades más urgentes de las poblaciones indígenas, campesinas y urbano-marginales, como la creación de fuentes de empleo, servicios básicos e infraestructura, especialmente productiva.
- **Gobernabilidad**: Fortalecer los mecanismos de participación y de consenso para lograr que las decisiones, respecto a los intereses nacionales, respondan a las necesidades de mejorar la calidad de vida de la población boliviana y para evitar mayores conflictos sociales. Fortalecer, asimismo, el respeto y la valoración de la diversidad cultural, así como la eliminación de todo tipo de discriminación, sea étnica, de género o generacional.
- **Acceso a los recursos**: Impulsar procesos para efectivizar una adecuada distribución de la tierra y brindar mejores y más equitativas oportunidades para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- **Derechos humanos**: Asegurar el respeto a los derechos humanos, esto es particularmente importante en las zonas de conflicto, así como los derechos de los diferentes grupos étnicos del país.

Estas medidas son fundamentales para que el Estado boliviano se convierta en un interlocutor válido y legítimo para con la sociedad civil de nuestro país, así como en el contexto internacional.

4. Recursos naturales

Entre los problemas más relevantes para el desarrollo sostenible en Bolivia y que exigen ser resueltos a corto plazo, consideramos los siguientes:

Tierra: Uno de los problemas más graves del país es el acceso a la tierra. La mayor parte de los campesinos bolivianos posee pequeñas extensiones de tierras frágiles y de alta erosionabilidad, que son insuficientes para satisfacer sus necesidades. Mientras tanto, en las tierras bajas, unos pocos empresarios disponen de enormes extensiones. Por otra parte, no se ha aplicado la Ley INRA y sus reglamentos no fueron elaborados con un proceso de consulta

pública. Además se ha hecho un manejo corrupto del Instituto Nacional de Reforma Agraria a favor de políticos y empresarios. Esto ha ocasionado grandes conflictos y estallidos sociales. Por tanto, consideramos que el Estado debe dotarse del mejor personal técnico con solvencia moral, que debe con urgencia terminar un saneamiento justo de las tierras, de las TCO's; revertir las tierras tituladas en forma ilegal, adoptar políticas de distribución de tierras y desarrollar programas de asentamientos humanos con ayuda técnica, de acuerdo a un ordenamiento territorial y de la aptitud de uso de los ecosistemas. En este contexto se debe promulgar una Ley de Ordenamiento Territorial y del uso de la tierra consensuada con todos los sectores involucrados.

Autosuficiencia y Seguridad Alimentaria: No puede existir desarrollo del país sin desarrollo agrícola. El Estado debe hacer un importante esfuerzo para apoyar la producción agrícola campesina a fin de lograr autosuficiencia y seguridad alimentaria. Fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio de Agricultura, pues contando con recursos financieros, no ha sido capaz de utilizarlos en bien del sector rural. Esto no puede continuar en un país donde buena parte de la población no tiene acceso a alimentación suficiente. Es necesario desarrollar políticas de los recursos, combinando tecnologías indígenas, tradicionales, ecológicas modernas y apropiadas que puedan hacer frente al desafío del sector rural y a los desastres climáticos que todo indica se van a incrementar.

Agua: Los conflictos por el agua en Cochabamba que provocaron la revuelta popular conocida como "La Guerra del Agua" en el año 2000, muestran que no se puede aprobar leyes que vayan en contra de los intereses de la población. El Estado es el responsable de gestionar la provisión de servicios básicos, en especial para el sector de menos ingresos y debe regular, controlar la calidad y el costo de los servicios atendiendo los intereses de la población y no de las empresas, como se hace a menudo. Las empresas que prestan este servicio deben, por su parte, ser responsables por la buena calidad del agua y evitar su contaminación y revisarse los contratos para que incluyan plantas de tratamiento de las aguas servidas. Todos los proyectos de saneamiento básico, los usos mineros e industriales deben incluir el tratamiento de las aguas residuales. Debería elaborarse una estrategia nacional sobre los recursos hídricos que considere que el agua es un recurso estratégico, debido a que el agua dulce es escasa a nivel mundial y no se la debería exportar sin un análisis técnico, económico, social y ambiental de largo plazo. Es menester, promulgar una Ley de Aguas concertada que aseguro el uso de este recurso a los sectores más pobres del país.

Biodiversidad: Dada la alta diversidad biológica del país y los conocimientos ligados a la misma de la población indígena, esta debería ser considerada un recurso estratégico para nuestra economía y evitar su acelerada pérdida tendría que ser una prioridad. Medidas como la aprobada respecto a la exportación anual de 50 mil cueros de caimanes, van en contra del principio de uso sostenible, que beneficie a poblaciones indígenas y la conservación de las áreas de más diversidad. Asimismo, se debe incentivar la investigación y la inversión en productos derivados de la biodiversidad para que su exportación tenga valor agregado.

Bosques: Los bosques en el país han continuado siendo destruidos a un ritmo muy acelerado. En las zonas andinas y los valles, los bosques nativos están desapareciendo y en las zonas tropicales la deforestación, entre 1990 y 1995 alcanzó a más de dos millones de hectáreas (ICIB, 2002). Es decir, que los mayores reservorios de la biodiversidad están siendo destruidos y los pueblos indígenas pierden recursos imprescindibles para su subsistencia. La mayor parte de la deforestación se ha producido con fines agroindustriales, frecuentemente en áreas no aptas para esta actividad. En Pando persiste una intensa deforestación con fines ganaderos, en contra de la vocación de uso de suelo y de la biodiversidad y la producción de castaña. En los últimos años se ha terminado con las maderas finas y la mara actualmente se encuentra comercialmente extinta, pero su exportación no ha producido ningún beneficio a las poblaciones locales. Por tanto, se debe sancionar la deforestación en zonas no aptas para actividades agropecuarias. El aprovechamiento forestal debe favorecer a las organizaciones locales, el empleo de mano de obra local y la exportación de bienes con valor agregado. Es necesario también incentivar la producción sostenible de productos no-maderables para el consumo externo y la exportación. Por ello, consideramos que la licitación internacional de nuestros bosques va en contra de los intereses de las poblaciones que los habitan.

Gas: Si bien es importante considerar los recursos financieros que puede recibir Bolivia por la venta del gas, se debe priorizar el consumo interno. El gas debe servir fundamentalmente para satisfacer a las poblaciones pobres de Bolivia que todavía usan la leña como fuente de energía, en detrimento de los bosques nativos y de la poca cobertura vegetal de las zonas andinas. El uso del gas doméstico es un factor muy importante para mejorar la calidad de vida, no es contaminante y reduce el tiempo de cocción para los alimentos, por lo tanto, es de gran beneficio para las mujeres y los niños. También se debe invertir para la conversión a gas de la mayor parte de nuestro parque automotor ya que eso significa un ahorro para la población y menor contaminación del aire. Si se exporta gas, hay que negociar los mejores precios y condiciones favorables para que el gasoducto sirva a las poblaciones rurales y a las ciudades, minimizando impactos ambientales.

Coca: Las políticas unilaterales represivas contra la producción de hoja de coca han generado malestar social y violentos conflictos. Mientras no se dé alternativas productivas viables a los productores de hoja de coca y persista una gran demanda de cocaína en los mercados del norte, no podremos resolver este problema. Por eso, es central que el estado boliviano negocie mejores condiciones con los países consumidores y llegue a acuerdos con los productores de coca para evitar una extensión de los cultivos y desarrollar programas alterativos de generación de ingresos, tanto en el Chapare como en las zonas expulsoras de población. Dada la importancia de este recurso, se debe promover el aprovechamiento de la hoja de coca con fines medicinales y otros productos farmacéuticos derivados. Es imprescindible que se asegure el respeto a los derechos humanos en las zonas productoras de coca. La mal llamada "policía ecológica" comete todo tipo de arbitrariedades y vulnera los derechos humanos de las poblaciones de las zonas productoras de coca constantemente, además quema precursores sin ningún control, contaminando el medio ambiente.

Crecimiento de población: La población del país está creciendo muy aceleradamente, en diez años ha aumentado en más de dos millones, pero esto ocurre en condiciones muy precarias, el crecimiento de la economía es inferior al crecimiento poblacional, por lo tanto la pobreza se ha incrementado, el desempleo y subempleo son mayores y los servicios básicos no crecen en la medida suficiente en el área rural. Si bien los indicadores de salud han mejorado, la gran mayoría de la población rural no cuenta con una buena atención en salud. La cobertura escolar no llega a todos los sectores rurales, las niñas continúan siendo relegadas de la educación y la gran mayoría de indígenas no tiene acceso a la educación secundaria. Además, la educación todavía es muy deficiente. Esto indica que se debe priorizar la inversión social en servicios básicos, infraestructura, salud, educación y en la calificación de la mano de obra. Necesitamos ampliar los programas de salud sexual y reproductiva, permitiendo a las mujeres decidir sobre su propia fertilidad y el número de hijos que quieren tener. Al mismo tiempo, hay que garantizar una mayor y mejor atención en salud a las mujeres y a los niños y a las poblaciones indígenas. También se debe garantizar que la educación coadyuve a los objetivos de desarrollo del país, a la valoración de la diversidad cultural y a la participación informada y comprometida de la población. Asimismo, es importante crear fuentes de trabajo incentivando la producción nacional de alimentos y artículos de primera necesidad para el mercado interno.

Cumplimiento de la legislación ambiental: A más de diez años de promulgada la Ley de Medio Ambiente, pocos esfuerzos se han hecho para asegurar su cumplimiento y más aún, recientemente se ha tratado de modificarla para disminuir sus exigencias. Por ello, es imprescindible que el Estado, como parte de su compromiso por adoptar el desarrollo sostenible como política de estado, cree las instituciones y mecanismos adecuados para hacer cumplir esta ley. Entre ello, debe reactivar el Fondo Nacional para le Medio Ambiente, como organismo encargado de proveer los recursos financieros adecuados para su cumplimiento. Es necesario, asimismo, revisar las leyes sectoriales y los reglamentos para compatibilizarlos con la Ley del Medio Ambiente y con los principios de desarrollo sostenible, de forma participativa y consensuada.

El Consejo de Desarrollo Sostenible: Hasta ahora ha sido un organismo inoperante que no ha cumplido ninguna función. Éste debería ser un organismo deliberativo, abierto a las organizaciones ambientalistas y a todos los sectores productivos en los que se propongan las políticas de desarrollo, legislación y se haga un seguimiento y control de su cumplimiento. También deben crearse los Consejos Departamentales de Desarrollo Sostenible, con la más

amplia participación de la sociedad civil. Entre las tareas urgentes que debería promover están la investigación, la información, la educación y la comunicación para el desarrollo sostenible, puesto que la falta de conciencia pública sobre la problemática ambiental en Bolivia continúa siendo una gran traba para avanzar hacia esta meta.

Relaciones Norte-Sur: Lo países del norte son responsables por los problemas ambientales globales, en aras de la sostenibilidad global deberían comprometerse a que sus patrones de producción y consumo sean regulados de acuerdo a estándares ambientales internacionales. Y entre ello, no realizar importaciones de productos cuyo proceso productivo destruye y depreda los ecosistemas de los países en desarrollo. En este contexto, los movimientos ambientales exigen una mejor y mayor distribución de la riqueza, mejores términos de intercambio y mayor cooperación a los países en desarrollo. Pugnan, asimismo, por medidas eficaces para disminuir los grades desequilibrios y brechas que causan inestabilidad económica y que profundizan la crisis ambiental global. Entre las medidas que se proponen están:

Cooperación internacional:

Incrementar la cooperación a los países pobres para que éstos puedan invertir más en enfrentar sus problemas ambientales y mejorar la calidad de vida de la población. Sólo cinco países europeos, a la fecha, han cumplido su compromiso de dar el 0,7 por ciento de su Producto Interno Bruto en ayuda al desarrollo, siendo que éste era un requisito para la implementación de la Agenda 21. Por tanto, es menester que estos países renueven este compromiso y que la cooperación internacional no imponga su propia agenda sin considerar las prioridades de los países.

Comercio internacional:

Los países en desarrollo no pueden competir con las grandes empresas del Norte y se ven afectados en mayor medida por la liberalización de los mercados y por el libre flujo de capitales. La Organización Mundial del Comercio debería servir a los intereses de todos los países y no de unos pocos, como actualmente ocurre.

Los países del norte regulan los precios de las materias primas y de los productos en detrimento de los del sur. Por tanto, se debe mejorar los precios de las materias primas y productos agrícolas provenientes de los países pobres, ofrecer condiciones más ventajosas de acceso a los mercados del norte y particularmente a los orgánicos y certificados. No es aceptable que los países del norte impongan condiciones comerciales que ellos no cumplen, ya que mientras a los países del sur se les exige eliminar sus subsidios, Estados Unidos, por ejemplo, ha proyectado invertir 73 millones de dólares en los próximos años en subsidios agrícolas.

Regulaciones internacionales:

Se deben implementar normas de responsabilidad financiera, ambiental y social para las empresas transnacionales, cuyo cumplimiento sea obligatorio en todos los países donde operan. Entre ellas, que no puedan venderse productos en los países pobres que estén prohibidos en sus países de origen.

Deuda externa:

Deben continuarse y ampliarse los programas de alivio a la deuda en los países en desarrollo porque con los intereses, muchas de las ya se pagaron con creces y además porque la deuda ecológica ha aumentado. El pago de la deuda externa significa sacrificar recursos naturales, necesarios para el desarrollo de los países más pobres.

Transferencia de tecnología y conocimiento asociado:

Se deben cumplir los compromisos de transferencia de tecnologías ambientales y reforzar la cooperación científica y técnica para que los países del sur puedan conservar sus recursos. Es importante también establecer regulaciones contra la biopiratería a nivel mundial y recuperar el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual a los pueblos indígenas sobre sus aportes al uso de la biodiversidad.

Organismos genéticamente modificados:

Los organismos genéticamente modificados significan un peligro puesto que no se conocen sus efectos ambientales, aunque ya se han producido experiencias que muestran claramente efectos muy negativos. En la última década se han introducido aceleradamente cultivos transgénicos en los países en desarrollo, incluyendo Bolivia, sin estudios previos. Mientras los productos transgénicos no hayan probado su inocuidad en el medio ambiente no se puede seguir diseminándolos como campos experimentales en los países en desarrollo. Las donaciones de alimentos transgénicos –que no han podido ser comercializados en los países del norte- son inaceptables porque ponen en riesgo la salud de las poblaciones más pobres. Es necesaria, asimismo, una legislación internacional que exija incluir con carácter obligatorio etiquetas a todos los alimentos transgénicos.

Finalmente, deseamos señalar que esta Cumbre no puede resultar otra oportunidad perdida, puesto que la gravedad de los problemas ambientales exige soluciones y compromisos urgentes, que de no darse, aumentarán el sufrimiento humano, los grandes conflictos, las guerras y a la larga pondremos en peligro nuestro futuro como especie.

Asociación Pro –Defensa de la Naturaleza PRODENA

La Paz, agosto de 2002

NACIONES UNIDAS

INFORME DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Resolución 1[11]

DECLARACIÓN POLÍTICA

Desde nuestro origen hasta el futuro

1. Nosotros, los representantes de los pueblos del mundo, reunidos en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (Sudáfrica) del 2 al 4 de septiembre de 2002, reafirmamos nuestro compromiso en pro del desarrollo sostenible.
2. Nos comprometemos a construir una sociedad mundial humanitaria y equitativa y generosa, consciente de la necesidad de respetar la dignidad de todos los seres humanos.
3. Al comienzo de la Cumbre, los niños del mundo, con palabras sencillas y claras, nos han dicho que el futuro les pertenece y nos han desafiado a que actuemos de manera tal que ellos puedan heredar un mundo libre de las indignidades y los ultrajes que engendran la pobreza, la degradación ambiental y el desarrollo insostenible.
4. Como parte de nuestra respuesta a esos niños, que representan nuestro futuro común, todos nosotros, venidos de todos los rincones de la tierra, condicionados por distintas experiencias de la vida, nos hemos unido, profundamente convencidos de que es urgente la necesidad de crear un mundo nuevo y mejor donde haya esperanza.
5. Por consiguiente, asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social

11 Aprobada en la 17ª sesión plenaria, celebrada el 4 de septiembre de 2002; véase una reseña de las deliberaciones en el capítulo VIII.

y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible.

6. Desde este continente, cuna de la humanidad, proclamamos, por medio del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la presente Declaración, nuestra responsabilidad hacia nuestros semejantes, hacia las generaciones futuras y hacia todos los seres vivientes.
7. Reconociendo que la humanidad se encuentra en una encrucijada, nos hemos unido resueltos a responder de manera positiva a la necesidad de formular un plan práctico y concreto que nos permita erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano.

De Estocolmo a Río de Janeiro a Johannesburgo

8. Hace 30 años, en Estocolmo, nos pusimos de acuerdo sobre en que era apremiante la necesidad de abordar el problema del deterioro ambiental12. Hace 10 años, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro13, convinimos en que la protección del medio ambiente, el desarrollo social y el desarrollo económico eran fundamentales para lograr el desarrollo sostenible basado en los principios de Río. Para alcanzar este objetivo, aprobamos un programa de alcance mundial titulado “Programa 21”14 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, a los cuales reafirmamos hoy nuestra adhesión. La Conferencia de Río constituyó un hito importante que permitió establecer un nuevo plan de acción para el desarrollo sostenible.
9. En el intervalo entre la Conferencia de Río y la de Johannesburgo, las naciones del mundo se han reunido en varias grandes conferencias bajo los auspicios de las Naciones Unidas, entre ellas la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo15 y la Conferencia Ministerial de Doha16. Estas conferencias definieron para el mundo una amplia visión del futuro de la humanidad.
10. Nos congratulamos de que en la Cumbre de Johannesburgo se hayan congregado pueblos tan diversos para expresar sus opiniones en una búsqueda constructiva del camino común hacia un mundo en que se respete y se ponga en práctica el concepto del desarrollo sostenible. La Cumbre de Johannesburgo ha confirmado asimismo el importante progreso realizado hacia la consecución de un consenso mundial y de una alianza entre todos los pueblos del planeta.

Los grandes problemas que debemos resolver

11. Reconocemos que la erradicación de la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo y la protección y ordenación de la base de

---

12 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.73.II.A.14 y corrección), cap. I.

13 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), vols. I a III.

14 Ibíd., vol. I: Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexos I y II.

15 Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

16 Véase A/C.2/56/7, anexo.

recursos naturales para el desarrollo social y económico son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible.

12. La profunda fisura que divide a la sociedad humana entre ricos y pobres, así como el abismo cada vez mayor que separa al mundo desarrollado del mundo en desarrollo, representan una grave amenaza a la prosperidad, seguridad y estabilidad mundiales.
13. El medio ambiente mundial sigue deteriorándose. Continúa la pérdida de biodiversidad; siguen agotándose las poblaciones de peces; la desertificación avanza cobrándose cada vez más tierras fértiles; ya se hacen evidentes los efectos adversos del cambio del clima; los desastres naturales son más frecuentes y más devastadores, y los países en desarrollo se han vuelto más vulnerables, en tanto que la contaminación del aire, el agua y los mares sigue privando a millones de seres humanos de una vida digna.
14. La globalización ha agregado una nueva dimensión a estos problemas. La rápida integración de los mercados, la movilidad del capital y los apreciables aumentos en las corrientes de inversión en todo el mundo han creado nuevos problemas, pero también nuevas oportunidades para la consecución del desarrollo sostenible. Pero los beneficios y costos de la globalización no se distribuyen de forma pareja y a los países en desarrollo les resulta especialmente difícil responder a este reto.
15. Corremos el riesgo de que estas disparidades mundiales se vuelvan permanentes y, si no actuamos de manera que cambiemos radicalmente sus vidas, los pobres del mundo pueden perder la fe en sus representantes y en los sistemas democráticos que nos hemos comprometido a defender, y empezar a pensar que sus representantes no hacen más que promesas vanas.

Nuestro compromiso con el desarrollo sostenible

16. Estamos resueltos a velar por que nuestra rica diversidad, fuente de nuestra fuerza colectiva, sea utilizada en una alianza constructiva para el cambio y para la consecución del objetivo común del desarrollo sostenible.
17. Reconociendo la importancia de promover la solidaridad humana, hacemos un llamamiento para que se fomenten el diálogo y la cooperación mutua entre las civilizaciones y los pueblos del mundo, independientemente de consideraciones de raza, discapacidad, religión, idioma, cultura o tradición.
18. Nos felicitamos de que la Cumbre de Johannesburgo haya centrado la atención en la universalidad de la dignidad humana y estamos resueltos, no sólo mediante la adopción de decisiones sobre objetivos y calendarios sino también mediante asociaciones de colaboración, a aumentar rápidamente el acceso a los servicios básicos, como el suministro de agua potable, el saneamiento, una vivienda adecuada, la energía, la atención de la salud, la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad. Al mismo tiempo, colaboraremos para ayudarnos unos a otros a tener acceso a recursos financieros, beneficiarnos de la apertura de los mercados, promover la creación de capacidad, utilizar la tecnología moderna para lograr el desarrollo y asegurarnos de que se fomenten la transferencia de tecnología, el mejoramiento de los recursos humanos, la educación y la capacitación a fin de erradicar para siempre el subdesarrollo.
19. Reafirmamos nuestra promesa de asignar especial importancia a la lucha contra problemas mundiales que representan graves amenazas al desarrollo sostenible de nuestra población y darle prioridad. Entre ellos cabe mencionar el hambre crónica, la malnutrición, la ocupación extranjera, los conflictos armados, los problemas del tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, la corrupción, los desastres naturales, el tráfico ilícito de armas, la trata de personas, el terrorismo, la intolerancia y la incitación al odio racial, étnico, religioso y de otra índole, la xenofobia y las enfermedades endémicas, transmisibles y crónicas, en particular el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis.
20. Nos comprometemos a asegurar que la potenciación y emancipación de la mujer y la igualdad de género se integren en todas las actividades que abarca el Programa 21,

los objetivos17 de desarrollo del Milenio y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre.

21. Reconocemos la realidad de que la sociedad mundial tiene los medios y los recursos para responder a los retos de la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo sostenible que enfrenta toda la humanidad. Unidos redoblaremos nuestros esfuerzos para que esos recursos disponibles sean aprovechados en beneficio de todos.
22. A este respecto, a fin de contribuir a la consecución de nuestras metas y objetivos de desarrollo, instamos a los países desarrollados que no lo hayan hecho a que tomen medidas concretas para alcanzar los niveles internacionalmente convenidos de asistencia oficial para el desarrollo.
23. Celebramos y apoyamos la creación de agrupaciones y alianzas regionales más fuertes, como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, a fin de promover la cooperación regional, una mayor cooperación internacional y el desarrollo sostenible.
24. Seguiremos prestando especial atención a las necesidades de desarrollo de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.
25. Reafirmamos el papel vital de las poblaciones indígenas en el desarrollo.
26. Reconocemos que el desarrollo sostenible exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la ejecución de actividades a todos los niveles. Como parte de nuestra colaboración en la esfera social, seguiremos bregando por la formación de asociaciones estables con todos los grandes grupos, respetando su independencia, ya que cada uno de ellos tiene un importante papel que desempeñar.
27. Convenimos en que en la realización de sus actividades legítimas el sector privado, incluidas tanto las grandes empresas como las pequeñas, tiene el deber de contribuir a la evolución de comunidades y sociedades equitativas y sostenibles.
28. También convenimos en prestar asistencia a fin de aumentar las oportunidades de empleo remunerado, teniendo en cuenta la Declaración de principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales en el trabajo18.
29. Convenimos en que es necesario que las empresas del sector privado asuman plena responsabilidad de sus actos en un entorno regulatorio transparente y estable.
30. Nos comprometemos a fortalecer y mejorar la gobernanza en todos los planos para lograr la aplicación efectiva del Programa 21, los objetivos de desarrollo del Milenio y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre.

El multilateralismo es el futuro

31. Para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible, necesitamos instituciones internacionales y multilaterales más eficaces, democráticas y responsables de sus actos.
32. Reafirmamos nuestra adhesión a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional así como al fortalecimiento del multilateralismo. Apoyamos la función rectora de las Naciones Unidas que, por ser la organización más universal y representativa del mundo, es la más indicada para promover el desarrollo sostenible.
33. Nos comprometemos además a verificar regularmente los avances hacia nuestros objetivos y metas de desarrollo sostenible.

---

17 Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General.

18 Véase la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86ª reunión, Ginebra, 16 de junio de 1998 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1998).

Cómo lograrlo

34. Estamos de acuerdo en que debe ser éste un proceso inclusivo en el que han de intervenir todos los grandes grupos y gobiernos que han participado en la histórica Cumbre de Johannesburgo.
35. Nos comprometemos a aunar esfuerzos, resueltos a salvar nuestro planeta, promover el desarrollo humano y lograr la prosperidad y la paz universales.
36. Nos comprometemos a cumplir el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y a acelerar la consecución de los objetivos socioeconómicos y ambientales en los plazos que allí se fijan.

Desde el continente africano, cuna de la humanidad, nos comprometemos solemnemente, ante los pueblos del mundo y las generaciones que heredarán la tierra, a actuar para que se haga realidad el desarrollo sostenible, que es nuestra aspiración común.