



*Avances logrados hasta la fecha y vacíos que aún persisten en la implementación del  
Programa 21 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el  
Desarrollo (Río de Janeiro 1992) - 7 de septiembre de 2011*

**Ministra Coordinadora de Patrimonio de Ecuador**

**Dra. María Fernanda Espinosa**

Muchas gracias por la invitación para participar en esta importante Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

Es importante recordar que la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, conocida como Río + 20, que se realizará en Brasil en el año 2012, tiene como objetivo reafirmar el compromiso político del mundo con el desarrollo sostenible, evaluar el progreso y los vacíos existentes aún en la implementación de las principales cumbres del desarrollo sostenible y abordar los nuevos desafíos. Por ello saludamos la iniciativa de la CEPAL para organizar este evento y el presente panel.

Efectivamente creemos que Río + 20 es una oportunidad única para evaluar los avances del Programa 21 y del Plan de Acción de Johannesburgo, pero sobre todo esperamos que sea también la oportunidad para abordar otros temas claves como la soberanía alimentaria y los efectos de la crisis financiera en la agenda del desarrollo sostenible. De esta manera, podemos construir una agenda renovada y vigorosa que articule los tres pilares del Desarrollo Sostenible: lo social, lo económico y lo ambiental.

En síntesis, en la Cumbre de Río en 1992, se crea el marco multilateral, Acuerdos Multilaterales Ambientales, para la institucionalización de lo ambiental en el sector público. En el año 2002, en Johannesburgo se reconoce avances modestos y debate se

concentra en recursos, rol del comercio y rol del sector privado. Para 2012, estamos en un escenario de múltiples crisis, por lo cual se requiere relanzar la agenda ambiental, que ya no es de las ONG ambientales, sino que es el camino imprescindible para alcanzar el desarrollo sostenible

Aunque sería muy largo realizar un recorrido sobre todos los avances y las lagunas que aún persisten en la implementación del Programa 21, es importante reconocer que dicho Programa y el Plan de Acción de Johannesburgo permanecen vigentes en cuanto al alcance y la integración de los tres pilares del desarrollo sostenible. Por tanto, nuestra evaluación del Programa 21 de ninguna manera puede llevarnos a renegociar ni los principios, ni los resultados, ni los instrumentos acordados.

De manera breve, podemos decir que 20 años después, en el mundo:

- En **Cambio Climático**, los países desarrollados no han cumplido con los compromisos de reducción de emisiones. Los efectos del cambio climático son devastadores en los países pobres. Los costos para adaptación y mitigación son enormes y los recursos escasos.
- En **Biodiversidad**, se mantiene la pérdida sistemática y creciente de los ecosistemas, los recursos genéticos y las especies, que afecta fundamentalmente a los países pobres y de alta biodiversidad. En Nagoya se suscribió en el 2010 el Protocolo para el Acceso a Recursos Genéticos, luego de 18 años de negociaciones.
- La **pobreza** en términos absolutos ha crecido en estos últimos 20 años y la economía de América Latina y el Caribe también. Persiste la falta de acceso a servicios básicos, la pérdida de soberanía alimentaria, la contaminación y el déficit del agua.
- Ayuda al desarrollo es cada vez menor, mientras gastos militares alcanzaron en 2010, 1.6 trillones de dólares.

Sobre esta base, realizaremos un breve balance de lo que ha ocurrido en la región de América Latina y el Caribe sobre los siguientes puntos:

1. Con relación a la integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de políticas, la planificación y la gestión, nos parece que a nivel general y particularmente en la región, hemos avanzado enormemente en el desarrollo de marcos legales y normativos, la institucionalidad y la concienciación de la sociedad sobre los problemas del desarrollo y el ambiente. Sin embargo, persiste una débil articulación transectorial en términos de políticas públicas e intervenciones a nivel territorial que internalicen las cuestiones ambientales y renueven la perspectiva del desarrollo. Si bien la sostenibilidad es un asunto transectorial, no lo hemos logrado en la práctica. Nuestra acción ha sido fragmentada y desarticulada, y por eso Río + 20 debe ser también la oportunidad para recordar que la sustentabilidad no es solo un tema ambiental, sino un cambio en las relaciones capital, trabajo, naturaleza, sociedad y política.

2. Tenemos una lista interminable de casos exitosos a nivel local, pero no hemos logrado tener el impacto global. Creo que en los últimos años, particularmente en nuestra región, se han desarrollado no solo experiencias importantes, sino también reflexiones y propuestas innovadoras. Sin embargo, no debemos perder de vista que se requiere pasar de casos particulares a patrones sostenibles de producción y consumo, lo cual, por supuesto, implica cambios culturales profundos. Sin dimensionar este cambio profundo requerido, particularmente en los países desarrollados, no será posible avanzar en el desarrollo sostenible. Precisamente la reflexión sobre este tema fue muy importante cuando construíamos nuestra Constitución, y por ello se incluyó el concepto del buen vivir como objetivo a alcanzar. Es decir, vivir en armonía con uno mismo, con la naturaleza y con los demás. Esto implica otra manera de entender la vida, y superar el paradigma desgastado de que desarrollo es igual a crecimiento económico “ad infinitum”, sin reconocer los límites ecosistémicos. Fue importante también la creación del sector patrimonial, que incluye la defensa y promoción del patrimonio natural y cultural. En el Taller Regional Sudamericano que organizamos en marzo en Quito con PNUMA, los participantes señalaron que se requiere la promoción, a nivel nacional, de mecanismos que promuevan patrones de consumo y producción sostenibles, esquemas de compras públicas sostenibles y el establecimiento de incentivos para favorecer el uso eficiente de los recursos, considerando criterios de equidad.

3. Por otro lado, avanzar en la valoración económica de la naturaleza, no es suficiente, calcular las externalidades positivas o negativas de la producción, sin valorarla desde una perspectiva multicriterial, es decir los múltiples valores, medibles e inconmensurables de la naturaleza, siempre será un reduccionismo peligroso. Se requiere una valoración multicriterial para definir una nueva métrica e indicadores. La naturaleza tiene límites físicos que no permiten un crecimiento económico ilimitado. Hay que retomar la reflexión a la que nos avocáramos en los años 70 con respecto a los límites del crecimiento.

4. En otro tema, entre los objetivos para promover el desarrollo sostenible mediante el comercio, se planteó “fomentar un sistema comercial multilateral no discriminatorio y equitativo y mejorar el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo”. En el balance, nuestra región no ha logrado dicha mejora, como se evidencia en el documento informativo de CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2011-2011*, que señala que la región no logró un aumento significativo de su participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios en las últimas tres décadas. Entre 1980 y 2010, la participación de la región en las exportaciones mundiales de bienes se elevó marginalmente, de un 5,1% a un 5,7%, mientras en el mismo período, la región ha visto caer su porcentaje en las exportaciones mundiales de servicios, de un 4,5% a un 3,4%. Se están reprimarizando nuestras economías.

Muchos factores han influido en esta situación, como el fortalecimiento de organismos como la OMC, que promueve la auto-regulación y que ha respondido de manera continua a las presiones de las transnacionales con sede en los países de Europa y Norte América. Al mismo tiempo se han debilitado instituciones como la UNCTAD, que abría posibilidades de fortalecer un sistema comercial multilateral equitativo. Por otro lado, permanecen los subsidios en los países desarrollados, mientras la firma de TLCs entre algunos países de la región y los países desarrollados, no han tenido resultados positivos para nuestros países que más bien han visto crecer las importaciones en detrimento de la producción nacional. Finalmente, la desaceleración económica en Europa y los Estados Unidos tendrá impactos en las exportaciones de los países de la región y afectará sus precios. Por tanto sigue vigente este objetivo, así como la promoción de políticas económicas que promuevan la planificación sobre la base de las prioridades nacionales.

Sobre este tema, el Taller Regional Sudamericano alertó que no se deben adoptar medidas que impliquen barreras encubiertas al comercio.

5. En cuanto a la lucha contra la pobreza, se planteó la necesidad de contar con políticas y estrategias integradas de desarrollo humano, incluyendo la generación de ingresos. En la región tenemos 180 millones de pobres en 2010, aunque, según CEPAL, la tasa de pobreza disminuyó en el año 2008 a 33%, con relación a 44% en el 2002. Parte de esto se explica por la economía extractiva y por el crecimiento de las remesas de los migrantes, que debieron dejar su país para encontrar formas de sobrevivencia para sus familias. Quizás lo más preocupante es que la desigualdad ha disminuido muy poco, y América Latina y el Caribe sigue siendo la región con mayor desigualdad. Esto implica que debemos cambiar el enfoque: implementar medidas no sólo para luchar contra la pobreza, sino contra la desigualdad y por tanto la concentración de la riqueza.

6. En torno a los objetivos sobre la protección de la salud humana, en los países hay diferentes niveles de avance, sin embargo aún resta mucho por hacer, especialmente en programas para la población de atención especial. Según la evaluación 2000-2005 de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, ILAC, la sensibilidad al cambio ecológico es especialmente fuerte en el caso de algunas enfermedades importantes en la región, como la malaria y las infecciones respiratorias agudas, lo que tiene un alto impacto.

7. En relación a la promoción de sistemas sostenibles de energía, se evidencia un alto nivel de conciencia sobre la necesidad de la transformación de la matriz energética e incluso algunas experiencias exitosas en este campo. Según la evaluación de ILAC, entre 2000 y 2004 el aporte de las fuentes renovables a la oferta energética se mantuvo entre alrededor de 15 %. Existen políticas públicas orientadas al cambio de la matriz energética, como curre en Ecuador. Aquí es importante no perder de vista que el cambio de la matriz energética requiere de la transferencia tecnológica. A este respecto, nuestro Presidente presentó en la Cumbre de Cambio Climático en Cancún la propuesta que las tecnologías requeridas para enfrentar el cambio climático, como el cambio de matriz energética, deben estar liberadas de derechos de propiedad intelectual, precisamente para facilitar su transferencia.

8. En cuanto a la protección de la Atmósfera y el perfeccionamiento de la base científica para la adopción de decisiones sobre cambio climático, creo que todavía tenemos un enorme vacío porque no hemos logrado como región construir ese referente científico, aunque hemos avanzado en comprender de mejor manera las consecuencias económicas y sociales de los cambios atmosféricos y de las medidas de mitigación. En este campo, lo que sí hemos logrado es lanzar propuestas de reconocimiento internacional como la Iniciativa Yasuní-ITT que busca dejar el 20% de las reservas petroleras de Ecuador bajo tierra, a cambio de una compensación internacional. También hemos presentado ante la Convención de Naciones Unidas de Cambio Climático, el concepto de Emisiones Netas Evitadas, que busca precisamente evitar la emisión de gases de efecto invernadero y por tanto ataca la raíz del problema.

9. En la lucha contra la deforestación, nos habíamos planteado no sólo la conservación de los bosques naturales, sino la forestación y reforestación, entre otros, para restablecer el equilibrio ecológico. Según la FAO, América latina y el Caribe pierde, en promedio, 4.7 millones de hectáreas anuales. Considerando que el 57% de los bosques primarios del mundo se encuentran en la región, es una enorme pérdida de biodiversidad. La deforestación se produce principalmente por el incremento de la frontera agrícola que se considera más rentable, una débil política pública, dificultad en articular programas a nivel nacional y la provisión de recursos.

10. Quizás uno de los hitos más importante es la suscripción del Protocolo para el Acceso a Recursos Genéticos en el año 2010 y el Plan de Acción 2011-2020 de la Convención sobre la Diversidad Biológica. Esto permite tomar las medidas apropiadas para el acceso y la distribución justa y equitativa de los beneficios de la investigación y de la utilización de los recursos biológicos y genéticos. En este camino es importante avanzar en la construcción de sociedades del bioconocimiento, generando conocimiento desde los países de la región, para mejorar la salud y el ambiente.

11. En relación a la protección y suministro de agua dulce, tenemos una deuda porque entre el 2000 y el 2005, se ha mantenido a la baja la disponibilidad de agua por habitante, tanto por el incremento de la población como en el consumo por habitante. Según la ILAC, comparando la disponibilidad de agua per cápita entre 1960 y 2005, ésta ha disminuido de manera dramática. Con información de 30 países se tiene que 4 países han

bajado su per cápita menos de una cuarta parte; 6 entre la mitad y una cuarta parte; 19 han bajado entre la mitad y tres cuartas partes. En la mayoría de los países se tiene menos de la mitad de agua disponible por persona que en 1960. Es importante reafirmar que el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. En el caso del Ecuador, el agua constituye patrimonio nacional estratégico.

12. En el tema de participación social, se ha avanzado mucho, además de lograr amplios niveles de concientización. El Foro de los Pueblos Indígenas, por ejemplo, aborda el tema del desarrollo sostenible. Las negociaciones de cambio climático tienen cada vez más participación de pueblos indígenas y afrodescendientes, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y grupos de interés participando y posicionando sus agendas.

En cuanto a las medidas a favor de la mujer, creo que se ha avanzado pero sin duda no hemos logrado “la integración plena, equitativa y beneficiosa de la mujer en todas las actividades referentes al desarrollo”, aunque sí quizás en la lucha contra la degradación del ambiente.

En la participación de la juventud vemos que ahora existen varias redes de jóvenes interesados por el tema ambiental, aunque quizás no tan claro en cuanto al desarrollo. A partir de la iniciativa de la Naciones Unidas de la Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible 2005 – 2014, en la región se articularon nuevos programas que promueven más activamente la educación para el desarrollo sostenible, y se multiplicaron las acciones de los grupos ciudadanos, de investigadores, educadores y jóvenes, aunque falta desarrollar la educación ecologista.

13. En cuanto a los recursos y mecanismos de financiación para la ejecución del Programa 21, creemos que persiste un gran vacío. No se han proporcionado los recursos financieros nuevos y adicionales suficientes y previsibles, lo cual ha sido una enorme limitación. Lo preocupante es que el 60% de los contratos de ayuda de donantes terminó en compañías de los países donantes. Por otro lado, llama la atención que los países del Sur transfieren enormes recursos al Norte. El flujo negativo de capital de los países del Sur al Norte en el año 2007 fue USD -869 mil millones y, para el caso de América Latina, fue -99.8 mil millones de dólares. Sin duda, es necesario replantear la ecuación. Entre las conclusiones del Taller Regional Sudamericano, se destacó la importancia del compromiso

de financiamiento para el desarrollo, que debe alcanzar al menos el 0,7% del PIB para la Ayuda Oficial al Desarrollo. No se puede medir la implementación por el número de instrumentos legales adoptados y las declaraciones políticas, sino por la efectiva implementación de los recursos.

14. En torno a los arreglos institucionales, los Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMAs), han tenido un nivel limitado de implementación. Debemos crear los mecanismos financieros, técnicos, operativos y políticos para avanzar en su implementación. Se mantiene la necesidad de fortalecer, en el sistema de las Naciones Unidas, la cooperación y la coordinación en materia de ambiente y desarrollo. A nivel de la región, se han formado Consejos sobre desarrollo, aspectos sociales, economía en la Unión de Naciones del Sur, UNASUR, la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA, y también está en la agenda de la próxima Comunidad de Estados de Latino América y el Caribe, CELAC. Se requiere fortalecer los nuevos organismos regionales y la nueva arquitectura financiera. Requerimos una nueva gobernanza para la sustentabilidad, un pacto de gobernabilidad, financiamiento, un pacto de redistribución global y un pacto ético.

Frente este breve balance, sin duda debemos reafirmar los compromisos, mantener y profundizar la agenda del Programa 21 e incluir los nuevos elementos de la agenda de sustentabilidad. Creemos que esto implica:

1. Relanzar la agenda de sustentabilidad en el marco de las múltiples crisis: económica, financiera, energética, alimentaria, climática.
2. Transformar la economía para reducir la huella ecológica, una economía que sea redistributiva y que considere los aspectos sociales, ambientales y culturales.
3. Trazar una hoja de ruta a nivel internacional para los próximos 10 años que de una respuesta integral a los desafíos del desarrollo sostenible y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Programa 21 y el Plan de Acción de Johannesburgo, considerando los mismos temas que no han sido resueltos desde la Conferencia de Río, con un enfoque actualizado que permita tomar consideración de la realidad y el contexto actual.
4. Priorizar las definiciones de políticas y las intervenciones en los siguientes ámbitos:
  - la sustentabilidad en el área urbana



- el manejo integral de los desechos sólidos
- la soberanía alimentaria
- la situación de las mujeres
- los patrones de producción y consumo
- fortalecer la economía popular y solidaria
- avanzar del paradigma del desarrollo hacia la integralidad de mejorar la calidad de vida con una adecuada interrelación entre los tres pilares del desarrollo sostenible, lo que nosotros denominamos el “buen vivir”, y los derechos de la naturaleza.
- Contar con los recursos necesarios que permitan reconocer los esfuerzos de los países en desarrollo para implementar sus programas nacionales.
- Avanzar en marcos institucionales nacionales e internacionales efectivos y acotados para darle contenidos y mecanismos operativos al desarrollo sostenible.

Queremos señalar que todo este debate y proceso de preparación de Río + 20, debe estar guiado por el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, la equidad y la redistribución de la riqueza.

La armonización de los tres pilares del Desarrollo Sostenible debe ir más allá de la retórica, es decir que sin combate a la pobreza, sin equidad, sin una participación plena de las mujeres, de los y las jóvenes, y de los pueblos indígenas y afro descendientes, no alcanzaremos una economía y una acción humana que respete los umbrales de la naturaleza.

En síntesis, la agenda de Río + 20 debe permitirnos ubicar la agenda ambiental en el centro del debate, de los compromisos políticos y los acuerdos a nivel global. Más que una agenda de temas ambientales, debemos pasar a convertirla en la agenda para el futuro del desarrollo y eso implica la construcción de una nueva economía y de una nueva sociedad.

Este balance general sobre los avances y las lagunas que persisten en la aplicación de la Agenda 21, el Plan de Acción de Johannesburgo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y demás acuerdos y compromisos internacionales, globales, regionales y

subregionales en la esfera del Desarrollo Sostenible que se han adoptado generado a partir de la Cumbre de Rio en 1992, nos permite dimensionar la magnitud de los desafíos que tenemos en Rio + 20 en términos de adoptar un compromiso político renovado en favor del desarrollo sostenible.

Es que el balance a 20 años de Rio 1992, con base en la información disponible (algunos datos hemos mostrado hoy), nos indica que seguimos con un modelo insostenible, que hemos sobrepasado los límites que garantizan la reproducción de la vida, que en los tres pilares del desarrollo sostenible tenemos saldo negativo, y peor aún, no existen evidencias que demuestren que hemos logrado internalizar en el modelo global, la perspectiva integral de la sostenibilidad, en los términos formulados y adoptados en la Declaración de Rio 92 y la Agenda 21.

Esto nos hace pensar que el problema no es buscar alternativas **de** desarrollo sino alternativas **al** desarrollo (como dice el colega Secretario de Planificación de Ecuador, René Ramirez). Que, aunque parezca duro, tenemos que aceptar que a lo largo de estas décadas hemos reciclado el concepto de desarrollo, le hemos puesto todos los adjetivos pero no hemos ido al sustantivo; que tratamos de hacer sostenible este modelo destructivo, excluyente, inequitativo, pero no nos hemos propuesto remover sus bases, mejor dicho, eso nos propusimos en Rio 92 con algo de tibieza, pero el balance nos dice a todas luces que no hemos logrado tal propósito.

Desde esta constatación, en mi país, en Ecuador y ciertamente en algunos otros países hermanos de la región, estamos construyendo un nuevo paradigma, el paradigma del Buen Vivir como la posibilidad de recuperar las relaciones de armonía con nosotros, entre nosotros, con la naturaleza.

El paradigma del Buen Vivir recoge la esencia de los principios de la sustentabilidad adoptados en Rio 92, pero va más allá cuando propone transitar desde el antropocentrismo que ha marcado toda la base teórica y programática en los distintos enfoques del desarrollo, hacia el biocentrismo que reconoce, de un lado, los límites que impone la naturaleza a una intención de crecimiento infinito, y de otro, puesto que la naturaleza es el espacio donde se reproduce la vida, reconocer el derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales (Art 71 de la Constitución de la República).

Ecuador propone estas reflexiones, desde una experiencia que está en marcha, para que las debatamos profundamente, establezcamos elementos de acuerdo y lleguemos a Rio+20, en lo posible con una plataforma común a nivel regional.

**GRACIAS**