

Environmental Movements, Politics and Agenda 21 in Latin America

María Pilar García-Guadilla



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Royal Ministry of Foreign Affairs of Norway. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Challenging Priorities of Sustainable Development: New Problems and Discourses	1
Sustainable Development and Democracy: One Aim, Multiple Rationales	4
Sustainable Development: A New Economic Model or More of the Same?	6
Environmental Democracy: Multiple Meanings, Multiple Praxes	11
Institutionalization, Networking and Pluralism: Empowering Environmental Social Movements	14
Final Thoughts	18
Bibliography	26
Documents	27

Acronyms

AmiGranSa	Sociedad de Amigos en Defensa de La Gran Sabana
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FUDENA	Fundación para la Defensa de la Naturaliza
GEMA	Grupo de Estudio sobre Mujer y Ambiente
G7	Group of Seven
G77	Group of 77 developing countries and China
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IUCN	The World Conservation Union
LACCDE	Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment
NGO	non-governmental organization
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
OPIAC	Organization of the Indigenous People of the Colombian Orinoquia and Amazonia
PrepCom	preparatory committee
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WCED	World Commission on Environment and Development
WWF	World Wide Fund For Nature
WTO	World Trade Organization

Acknowledgements

I wish to thank Damián Suarez for his help in collecting the background documents for this paper.

Summary / Résumé / Resumen

Summary

The scarce interest in, and the lack of support given to, Agenda 21 – the official, mainstream agenda adopted at the United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit, Rio de Janeiro, 1992) – by Latin American governments, non-governmental organization (NGOs) and social movements may be explained in part by the region's economic, political and social crises that have defined priorities other than those stipulated in Agenda 21. The main concerns of the region over the last decade have been poverty and political stability, not sustainable development. Another obstacle for the advancement of Agenda 21 is the fact that sustainable development and participatory democracy are such broad concepts that there is no agreement on their meaning among Latin American governments, NGOs and social movements – and not even within NGOs and social movements.

This paper analyses the values, expectations and proposals of Latin American governments, and environmental and social organizations and movements, within this context, in an attempt to identify the sets of principles, and the economic and political models they propose for achieving sustainable development. The paper shows the divergence of perspective and the difficulties of reaching a consensual agenda. This analysis shows that the values, expectations and demands of NGOs and social movements are very heterogeneous: some of them denounce economic globalization, free trading, privatization and the accentuation of poverty and social inequalities as the causes of environmental problems, while others focus on ecological issues and disregard sociopolitical causes; some accept Agenda 21 as the basis for a dialogue with governments and international multilateral institutions and as a platform from which to solve such problems, while others reject it on the basis of a substantive critique, not only of the prevalent economic model but of the “civilization model” as well, and propose an alternative agenda. Information and data for this comparison come primarily from a content analysis of the official and alternative agendas adopted in Rio de Janeiro, as well as multiple official and alternative documents coming out of meetings between 1992–2002, such as the World Summit for Social Development, the Fourth World Conference on Women, Special Session of the General Assembly to Review and Appraise the Implementation of Agenda 21 (Earth Summit+5), the World Social Forum (Porto Alegre) and preparatory meetings for the World Summit on Sustainable Development (the Johannesburg summit), among others.

In the 10 years since the Earth Summit, Agenda 21 guided the aims, praxes and policy proposals of international institutions and governments, but the spaces, mechanisms, values and agendas that could garner the favour of Latin American governments and social movements toward sustainable development were lacking. Thus, the author argues, the main challenges of the Johannesburg summit were the creation of new spaces for the participation of civil society in the decision-making process, and the promotion of a dialogue regarding the type of development required for the next decade. The instrumentalist, “techno-scientific” rationality on which Agenda 21 relies, she claims, excludes the visions, aims and proposals of an important group of social organizations and movements. Alone, it does not provide the basis for a democratic agreement. A meaningful dialogue centered on sustainable development has to focus on a humanistic approach, and not be based on technology or economic growth per se. It has also to be grounded in one of the characteristics of democracy – that is, in its pluralism – which implies the recognition and the acceptance of the great diversity of beliefs and values held by human beings. For this to be possible, all parties must have similar bargaining power. Since this is not the case of social movements, there is the need for these organizations to empower themselves through the reinforcement of their already existing networks, thereby creating a space from which to participate in the collective and democratic construction of a viable and equitable framework for sustainable development.

María Pilar García-Guadilla is a Professor in the Department of Urban Planning at Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela. This paper was prepared for the UNRISD conference, The

Political Economy of Sustainable Development: Environmental Conflict, Participation and Movements, which took place in 2002 in parallel with the World Summit on Sustainable Development (Johannesburg, South Africa).

Résumé

Le désintérêt des gouvernements, des organisations non gouvernementales (ONG) et des mouvements sociaux d'Amérique latine pour Action 21—le programme officiel adopté à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet Planète Terre, Rio de Janeiro, 1992)—et le peu de soutien qu'ils lui ont apporté peuvent s'expliquer en partie par les crises économiques, politiques et sociales qu'a traversées la région et qui ont dicté des priorités différentes de celles d'Action 21. Les principales préoccupations de la région au cours de la décennie passée ont été la pauvreté et la stabilité politique, et non pas le développement durable. Les notions mêmes de développement durable et de démocratie participative, trop larges pour que leur signification puisse faire l'objet d'un accord entre gouvernements, ONG et mouvements sociaux d'Amérique latine—même les ONG et les mouvements sociaux ne peuvent pas s'entendre sur une définition à leur donner, ont fait obstacle à la mise en oeuvre d'Action 21.

L'auteur analyse dans ce contexte les valeurs, attentes et propositions des gouvernements et des organisations et mouvements sociaux et écologiques d'Amérique latine, en essayant de dégager les principes et les modèles économiques et politiques qu'ils proposent pour accéder au développement durable. Elle montre les différences de perspective et la difficulté de parvenir à un programme consensuel. Son analyse illustre la grande hétérogénéité des valeurs, attentes et revendications des ONG et des mouvements sociaux: certains d'entre eux dénoncent la mondialisation économique, le libre-échange, la privatisation et l'aggravation de la pauvreté et des inégalités sociales comme les causes des problèmes d'environnement, tandis que d'autres se concentrent sur l'écologie et négligent les causes sociopolitiques; d'aucuns acceptent Action 21 comme base de dialogue avec les gouvernements et les institutions internationales multilatérales et comme plate-forme de règlement des problèmes, tandis que d'autres rejettent ce programme pour des raisons de fond, critiquant non seulement le modèle économique mais aussi le "modèle de civilisation" qu'il reflète, et proposent un programme de substitution. Les informations et données qui ont permis cette comparaison viennent essentiellement de l'analyse du contenu des programmes officiel et parallèle adoptés à Rio de Janeiro, ainsi que des multiples documents, officiels et autres, émanant des réunions tenues entre 1992 et 2002, telles que le Sommet mondial pour le développement social, la Quatrième Conférence internationale sur les femmes, la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à un examen et évaluation de la mise en oeuvre d'Action 21 (Sommet Planète Terre5), le Forum social mondial (Porto Alegre) et les réunions préparatoires du Sommet mondial sur le développement durable (Sommet de Johannesburg) notamment.

Au cours des dix années qui se sont écoulées depuis le Sommet Planète Terre, institutions internationales et gouvernements se sont inspirés d'Action 21 pour définir leurs buts et leur pratique et proposer des politiques, mais les espaces, mécanismes, valeurs et programmes qui pouvaient gagner les gouvernements et les mouvements sociaux d'Amérique latine au développement durable faisaient défaut. Aussi le grand pari du Sommet de Johannesburg a-t-il été, de l'avis de l'auteur, de créer de nouveaux lieux où la société civile puisse participer au processus décisionnel et d'encourager un dialogue sur le type de développement souhaité pour la prochaine décennie. Avec son raisonnement instrumentaliste et "technico-scientifique", le programme Action 21 laisse de côté, selon elle, la vision, les buts et propositions d'un groupe important d'organisations et de mouvements sociaux. Il ne jette pas à lui seul les bases d'un accord démocratique. Un vaste dialogue centré sur le développement durable doit être inspiré par une démarche humaniste et non pas compter sur la technologie ou la croissance économique en soi. Il doit aussi être fondé sur l'une des caractéristiques de la démocratie, c'est-à-dire le pluralisme, qui suppose que soit reconnue et acceptée la grande diversité des

croyances et des valeurs humaines. Pour que cela soit possible, il faut que toutes les parties aient le même pouvoir de négociation. Comme ce n'est pas le cas des mouvements sociaux, ceux-ci doivent l'acquérir en renforçant leurs réseaux et en créant ainsi un espace à partir duquel il soit possible de participer à la construction collective et démocratique d'un cadre viable et équitable pour le développement durable.

María Pilar García-Guadilla est professeur au Département d'urbanisme de l'Université Simón Bolívar à Caracas, Venezuela. Ce document a été préparé pour la conférence de l'UNRISD sur le thème L'économie politique du développement durable: conflits, participation et mouvements écologiques, qui s'est tenue en 2002 parallèlement au Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, Afrique du Sud).

Resumen

El escaso interés y la falta de apoyo prestado por los gobiernos latinoamericanos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los movimientos sociales a la Programa 21 —el programa oficial y principal adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra, Río de Janeiro, 1992)— obedecen en parte a las crisis económicas, sociales y políticas de la región, que han establecido prioridades distintas de las estipuladas en la Programa 21. Las cuestiones de principal interés en la región en el último decenio han sido la pobreza y la estabilidad política; no el desarrollo sostenible. Otro obstáculo para el fomento de la Programa 21 es el hecho de que el desarrollo sostenible y la democracia participativa son conceptos tan amplios que impiden que exista un acuerdo sobre su significado entre los gobiernos latinoamericanos, las ONG y los movimientos sociales —ni siquiera dentro de las ONG y los movimientos sociales.

En este documento se analizan los valores, expectativas y propuestas de los gobiernos latinoamericanos, y de las organizaciones y movimientos medioambientales y sociales en este contexto; en un esfuerzo por identificar los principios y los modelos políticos y económicos que éstos proponen para lograr el desarrollo sostenible. Se muestran la divergencia de perspectivas y las dificultades que conlleva alcanzar una agenda de común acuerdo. Este análisis ilustra que los valores, expectativas y exigencias de las ONG y los movimientos sociales son muy heterogéneos: algunos denuncian la mundialización económica, el libre comercio, la privatización, y la acentuación de la pobreza y las desigualdades sociales como causas de los problemas medioambientales, mientras que otros se centran en las cuestiones ecológicas sin tener en cuenta las causas sociopolíticas; algunos aceptan la Programa 21 como base para el diálogo con los gobiernos y las instituciones multilaterales internacionales y como punto de partida para solucionar dichos problemas, mientras que otros la rechazan sobre la base de una crítica de fondo, y no sólo del modelo económico predominante, sino también del “modelo de civilización”, y proponen una agenda alternativa. Los datos y la información para establecer esta comparación se derivan fundamentalmente de un análisis del contenido de las agendas oficiales y alternativas adoptadas en Río de Janeiro, así como de múltiples documentos oficiales y alternativos procedentes de reuniones celebradas entre 1992 y 2002, como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para el Examen y la Evaluación de la Aplicación del Programa 21 (Cumbre para la Tierra+5), el Foro Mundial Social (Porto Alegre) y reuniones preparatorias para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Cumbre de Johannesburgo).

Diez años después de la Cumbre para la Tierra, la Programa a 21 orientó los objetivos, la práctica y las propuestas de política de instituciones y gobiernos internacionales, pero faltaron los espacios, mecanismos, valores y agendas que podrían haber ganado el apoyo de los gobiernos latinoamericanos y movimientos sociales hacia el desarrollo sostenible. Así pues, la autora afirma que los principales desafíos de la Cumbre de Johannesburgo fueron la creación de nuevos espacios para que la sociedad civil participara en el proceso de toma de decisiones, y la

promoción de un diálogo sobre el tipo de desarrollo deseado para el decenio siguiente. Según la autora, la lógica instrumentalista “tecno-científica” sobre la que se asienta la Programa 21, excluye los principios, objetivos y propuestas de un importante grupo de organizaciones y movimientos sociales. Por sí sola, no proporciona las bases para un acuerdo democrático. Un diálogo amplio centrado en el desarrollo sostenible debe tener un enfoque humanístico, en lugar de basarse en la tecnología o en el crecimiento económico propiamente dicho. También debe asentarse en una de las características de la democracia—es decir, en su pluralismo—que supone el reconocimiento y la aceptación de la gran diversidad de creencias y valores que tienen los seres humanos. Para que esto sea posible, todas las partes deben tener un poder de negociación similar. Dado que éste no es el caso de los movimientos sociales, es preciso que estas organizaciones se empoderen a sí mismas a través del refuerzo de sus redes establecidas, creando de este modo un espacio que les permita participar en la construcción colectiva y democrática de un marco viable y equitativo para el desarrollo sostenible.

María Pilar García-Guadilla es Profesora en el Departamento de Planificación Urbana en la Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela. Este documento fue preparado para la conferencia de UNRISD, La economía política del desarrollo sostenible: conflicto, participación y movimientos medioambientales, que tuvo lugar en 2002 al mismo tiempo que la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica).

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21286

