



Revista de Fomento Social, 57 (2002), 403-433

De Río (1992) a Johannesburgo (2002): ¿éxito o fracaso de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible?

Consejo de Redacción

"Ya no basta con que el hombre ame a su prójimo, ahora debe amar también al mundo. Además del pacto con Dios que tiene el hombre y el contrato social con sus semejantes, necesitamos un contrato ético con la naturaleza y con la Tierra ... La Tierra tiene un alma. Recuperarla es la esencia de Río"¹.

Hace treinta años, en la Conferencia de Estocolmo, la primera reunión internacional sobre el medio ambiente, no se obtuvieron unos resultados satisfactorios. Veinte años después, en 1992 en la Conferencia de Río algunos avances se lograron, pero todavía tímidos e insatisfactorios. Hoy el estado del

¹ BOUTROS BOUTROS-GHALL, Secretario General de la ONU (1992-1997), Discurso pronunciado en la clausura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992.

medio ambiente global es mucho peor. Queda claro que la humanidad no puede seguir dejando que el tiempo corra sin abordar decididamente el problema. Y mucho menos pueden los países desfavorecidos. Es el modelo actual de desarrollo el que está en crisis: ese modelo que ha dado privilegios y prosperidad a aproximadamente el 20% de la humanidad y extrema pobreza y penuria al resto; ese mismo modelo que también se ha cobrado un precio alto en términos de deterioro del planeta y de agotamiento de sus recursos.

Pero las expectativas no parecen esperanzadoras. Lo reconocía hace poco el Secretario General de las Naciones Unidas:

“En los debates sobre las finanzas y la economía del mundo, todavía el medio ambiente es el invitado de piedra (...). Con demasiada frecuencia, en el proceso de elaboración de políticas esta cuestión queda relegada por problemas más inmediatos”².

Las cuestiones esenciales no se plantean: no se revisan esos estilos de vida que suponen un elevado consumo de recursos y que siguen gravando los sistemas naturales de apoyo biológico de la Tierra; la investigación y el desarrollo reciben escasa financiación; se desatienden los problemas de los pobres. Según el mismo Kofi Annan, los países desarrollados

“no han hecho lo suficiente para cumplir ninguna de las promesas que hicieron en Río, para proteger su propio medio ambiente y ayudar al mundo en desarrollo a vencer la pobreza”³.

La reciente Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, agosto–septiembre 2002) era una nueva oportunidad que la humanidad se daba para afrontar estos retos. No eran grandes las esperanzas puestas en ella. Dominaban los temores. A hacer un balance provisional de la misma vamos a consagrar este artículo editorial. Pero queremos previamente situar este evento, recordando lo que fue la Cumbre de Río y sus resultados y presentando una panorámica de los problemas medioambientales de hoy, tal como debían ser encarados en Johannesburgo. El balance que presentaremos habrá de ser provisional, a falta de un estudio más detenido y cuidadoso de los textos de la Conferencia.

² KOFI A. ANNAN, Secretario General de las Naciones Unidas, Discurso pronunciado en el Museo de Historia Natural de Nueva York en mayo de 2002.

³ *Ibid.*

1. A propósito de “Río + 10”: ¿qué pasó con la Cumbre de 1992?

La Cumbre de Johannesburgo fue denominada, ya antes de celebrarse, “Río+10”. Con ello se la quiere vincular estrechamente con la Cumbre de 1992, para destacar que estamos inmersos en un proceso y que lo que se pueda discutir y decidir ahora ha de estar estrechamente relacionado con Río, con sus decisiones y con el grado de cumplimiento de las mismas. Pero ninguna de las dos puede entenderse del todo sin mencionar la de Estocolmo en 1972. Calificada como la Cumbre del Desarrollo Humano, fue allí donde, por vez primera, se puso en relación medio ambiente y desarrollo: se quería superar así la idea de que el primero era una carga o limitación para la consecución del segundo.

Mayor trascendencia tendría, dos décadas después, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992 y denominada también la “Cumbre de la Tierra”. En ella se tomaron importantes acuerdos, entre los que destacan la Declaración de Río⁴ y el Programa 21⁵. Merecen también ser mencionados los Principios Forestales (documento base para un discutido Convenio sobre Bosques), así como el Convenio Marco sobre Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertización.

Pero lo que quizá representó un hito en esta Conferencia fue su clara opción por el desarrollo sostenible⁶. La expresión, que fue usada por primera vez en el Informe de la Comisión Brundtland en 1987, se hizo pronto muy popular,

⁴ Compendio de principios generales sobre medio ambiente y desarrollo. No fue lo suficientemente específica como para que tuviese relevancia práctica, pero fue útil como guía para la orientación del pensamiento y de las acciones relativas a la relación entre los Estados y la determinación de las políticas medioambientales y económicas nacionales. Con esta finalidad, se incluyeron en ella los siguientes principios inspiradores: el de precaución, el de internalización de costes ambientales y el de la promoción del cambio en los modelos de producción y de consumo.

⁵ Documento programático que representó un proyecto, a largo plazo, para promover el desarrollo sostenible en el siglo XXI, aunque careció del necesario apoyo y refrendo político. Analizaba todos los temas relativos al desarrollo sustentable y al medio ambiente, sector por sector, y recogía la aportación de un numeroso grupo de expertos y técnicos en diversas disciplinas.

⁶ A fines de los años ochenta la presión y preocupación creciente sobre la degradación medioambiental contribuyó a que la Asamblea General de las Naciones Unidas creara un organismo independiente, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la Primera Ministra noruega Brundtland. El resultado fue el Informe de la Comisión Brundtland, publicado en 1987. En él se proponía que el carácter distintivo para la acción futura fuera “un desarrollo sostenible”.

pero no está exenta de ambigüedad conceptual, teórica y, sobre todo, política. El Informe reconocía la crisis ambiental mundial y ponía el énfasis en la necesidad de la igualdad intergeneracional en el uso de los recursos naturales, pero al mismo tiempo su propuesta final se orientaba hacia un mayor crecimiento económico convencional, intentando paliar los problemas medioambientales derivados con el recurso a la tecnología. En eso consistía el desarrollo sostenible: en un desarrollo para hoy que no condicionara el desarrollo de las generaciones futuras. En el fondo –y ahí radica su ambigüedad–, se trataba de una coartada perfecta de los ricos para seguir acrecentando y disfrutando de su riqueza: si bien es cierto que se afirmaba la necesidad del crecimiento para la erradicación de la pobreza en el Sur, no se incidía para nada en la redistribución del ingreso entre éste y el Norte, ni se cuestionaban el consumo y el estilo de vida de los países desarrollados⁷.

Sin duda la limitación principal de Río radica en la falta de voluntad política para su aplicación. Porque el Programa 21 contiene una agenda de trabajo detallada, encaminada a preservar el medio ambiente y abordar la aberrante realidad de la pobreza: las medidas allí propuestas no eran sólo un conjunto disperso e incoherente, sino que aspiraban a convertirse en un plan estratégico y una factura de pago para las naciones más ricas del mundo. ¿Qué ha sido de todo ello? En pocas palabras, se trató de un buen plan pero con una débil y deficiente aplicación. La brecha entre los compromisos adquiridos y los resultados alcanzados fue considerable.

1.1. Frutos positivos de la Conferencia de Río

Sería injusto negar que la Cumbre de Río ha propiciado algunos avances incuestionables y, sin duda ya, irrenunciables. Citaremos a continuación los que nos parecen más relevantes. En la misma línea de opinión, se reconocen otras aportaciones de la Cumbre de Río⁸:

⁷ Sobre estas cuestiones puede verse: J. J. ROMERO (1993), "Los límites del crecimiento, después de Río 92 ¿Más allá del desarrollo sostenible?", *Revista de Fomento Social*, n. 189, 11-40.

⁸ Algunas de las valoraciones que siguen están inspiradas en DOMINGO JIMÉNEZ-BELTRÁN (2001), Director Ejecutivo de la Agencia Europea de Medio ambiente, *10 años después de la Cumbre de Río. Dónde estamos y adónde vamos*, ponencia presentada dentro del Seminario sobre Información Ambiental. Desafíos ante la crisis y los problemas ambientales. *IV Congreso Nacional de Periodismo Ambiental*. Madrid, 21-22 de noviembre 2001, 33-34.

Nos atrevemos a colocar como el avance más significativo de Río el que deriva del mismo título de la Cumbre: Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. No son dos temas desconectados ni pueden abordarse por separado. De ahí que la vinculación entre pobreza, desigualdad, relaciones de intercambio y deuda externa se ha convertido en un planteamiento esencial a la hora de entender y afrontar la problemática medioambiental mundial.

En términos generales, Río contribuyó a acrecentar el interés de la opinión pública general sobre el medioambiente y su conservación. Gracias a eso, en algunos países los movimientos civiles han conseguido reunir la suficiente fuerza para ejercer un cierto influjo sobre las decisiones de las autoridades públicas al respecto. Diversas actividades locales y nacionales han sido emprendidas en el contexto del Programa 21, que se han traducido en estrategias, programas y planes de acción en favor del desarrollo sostenible.

En el plano nacional, algunos países no sólo han adoptado estrategias de desarrollo sostenible sino que las ponen en práctica logrando algunos progresos en innovación y competitividad (Finlandia, Dinamarca, Suecia, Países Bajos, etc.). Otros, por su parte, han decidido rendir cuentas en clave medioambiental y usan ya indicadores a este respecto (caso del "Happy Index" en Reino Unido, Bélgica, Portugal, etc.). También se utilizan, cada vez más, instrumentos económicos para que el consumo y la producción sean más respetuosos con el entorno natural. En varios casos se están incorporando a los sistemas fiscales impuestos y recargos ambientales. Existe un número limitado, pero cada vez mayor, de sistemas de permisos negociables que incluyen emisiones contaminantes, uso de agua, pesquerías y derechos sobre el aprovechamiento del suelo. En algunos países se han aplicado planes de depósitos y devoluciones, que desempeñan una función bastante importante en la gestión de los desechos sólidos. Por último, existe una tendencia aún pequeña, pero en crecimiento, en pro del uso de incentivos para el cumplimiento de objetivos medioambientales, como es el pago de tarifas en caso de incumplimiento y de bonos que premian el buen rendimiento. Los códigos voluntarios y de conducta también pueden ser un instrumento importante para fomentar mejores prácticas de consumo y producción.

Son importantes las iniciativas en el ámbito local. Están en marcha más de 3.000 proyectos, que se desarrollan a muy distintos niveles, desde pueblos hasta zonas metropolitanas importantes.

Y no se puede ignorar que, a largo plazo, estas iniciativas pueden conducir

a la activación de redes internacionales y a una creciente colaboración entre los miembros de la comunidad de ONG de todo el mundo.

A otro nivel, Río constituyó un importante evento científico, ya que propició el encuentro de diversos grupos de expertos que pusieron en común sus conocimientos y su experiencia profesional a través de diferentes encuentros preparatorios regionales. Todo ello desembocó en el extenso documento de más de 800 páginas que fue el Programa 21.

Más aún, la Cumbre hizo posible la mayor concentración, hasta ese momento, de Jefes de Estado y de Gobierno, que además firmaron la Declaración de Río, donde se contenían conceptos y principios cuyo alcance era difícil de valorar en aquel momento. Debe mencionarse, en primer lugar, el concepto de desarrollo sostenible, del que ya hemos hablado (Principio 3). Se reconoció también la necesidad de un cambio en los modelos de producción y consumo (Principio 8, contestado hasta el final por EE.UU.). Y se afirmaron los principios de precaución o cautela (Principio 15, cuyo debate entre la Unión Europea y los Estados Unidos sobre su aplicación sigue abierto y con implicaciones en la Organización Mundial del Comercio), así como el ya conocido de “quien contamina paga” (Principio 18, que aboga por internalizar los costes medioambientales y por diseñar una fiscalidad adecuada para tal efecto).

Desde posiciones más gubernamentales u oficialistas se han destacado los cambios organizativos y jurídicos introducidos en el ámbito internacional desde el año 1992. Han sido numerosos los instrumentos jurídicos, convenciones y protocolos negociados y firmados, los cuales, junto con otros mecanismos internacionales no vinculantes, han ampliado el marco jurídico internacional en apoyo del desarrollo sostenible. Más difícil está siendo, sin embargo, la creación y adaptación del marco jurídico e institucional para aplicar estos acuerdos dentro de cada país: y mientras estas concreciones no existan, la eficacia de los acuerdos internacionales es muy reducida. Faltan además, en muchas ocasiones, personas dotadas de formación jurídica e institucional y de experiencia, capaces para resolver problemas intersectoriales con implicaciones medioambientales. En el caso de los países en desarrollo, estas lagunas son más ostensibles.

En el ámbito supranacional, como es el caso de la Unión Europea, se están obteniendo los beneficios de una mayor coherencia y consistencia en las políticas económicas y sectoriales al desarrollar conjuntamente una agenda socioeconómica y una estrategia para el desarrollo sostenible inspirada por la Cumbre de Río.

Por fin, en el ámbito empresarial, destaca, ante todo, la creación de un Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible (World Business Council for Sustainable Development – WBCSD)⁹. Y cabe mencionar también las experiencias de algunas grandes empresas que están apostando por la alternativa de la ecoeficiencia, así como la práctica de otras que aplican indicadores de sostenibilidad. Existe incluso un “índice Dow Jones de la sostenibilidad” (socio-económico-medioambiental), que muestra cómo las empresas agrupadas en él llegan a rendir en bolsa por encima de la media.

1.2. Una valoración de la Cumbre de Río hecha por la ONU

Por su interés, completamos el balance anterior con una valoración del grado de cumplimiento del Programa 2, hecho en el seno mismo de la Organización de Naciones Unidas¹⁰. Nos interesa destacar las cuatro deficiencias denunciadas.

1) Enfoque fragmentado en las políticas de desarrollo sostenible. Si el concepto de desarrollo sostenible refleja la relación inextricable entre medio ambiente y desarrollo, deben promover simultáneamente los objetivos económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, las políticas y los programas nacionales e internacionales han quedado, por lo general, muy por debajo del nivel de integración necesario. En los organismos internacionales la participación de los países carece de equilibrio geográfico y de financiación apropiada: por eso la mayoría de las voces que se escuchan corresponden a aquellos gobiernos que se pueden costear su participación y tienen acceso rápido al proceso; además, rara vez se posibilita la participación de los propios interesados en las instancias reales de toma de decisiones. En el ámbito nacional, en muchos países se han instituido consejos nacionales para el fomento del desarrollo sostenible: pero tales consejos no suelen pasar de ser órganos

⁹ Este organismo fue creado con ocasión de la Cumbre misma de Río. Responde al criterio de autorregulación, que queda expresado en un código de conducta, voluntariamente asumido por todas las empresas miembros. No puede ignorarse, sin embargo, que tras esta iniciativa se esconde el deseo de las empresas multinacionales de no someterse a regulaciones que pudieran ser establecidas en los documentos de la Cumbre y desarrollados posteriormente en cada país.

¹⁰ Naciones Unidas (E/CN.17/2002/PC.2/7). Consejo Económico y Social, Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Segundo periodo de sesiones (28 de enero a 8 de febrero de 2002). *Ejecución del Programa 21, Informe del Secretario General*, pp.4-5.

consultivos, integrados por múltiples agentes, con la finalidad de buscar soluciones a los problemas, crear consensos y ejecutarlos en forma mancomunada.

2) Mantenimiento de las pautas de consumo y producción insostenibles. *A pesar de que amenazan el sistema natural de sustentación de la vida, no han variado de forma significativa. Los cambios han sido lentos y los resultados limitados, siendo los sistemas de valores que mantienen estas pautas las fuerzas propulsoras clave que determinan la sobreexplotación de los recursos naturales. Ya durante la celebración de la Conferencia, algunos países del Norte, en especial EE.UU., se negaron tajantemente a comprometerse en la modificación de sus patrones insolidarios de utilización de recursos, producción y consumo. La respuesta de los países del Sur no se hizo esperar: si el Norte rico no estaba dispuesto a reducir su consumo excesivo, ¿con qué derecho se le iba a exigir que hicieran sacrificios cuando muchos sectores de su población vivían en la pobreza o incluso en la miseria? En realidad, los problemas medioambientales son, en gran medida, una consecuencia de la exportación de los déficits ecológicos del Norte al Sur mediante el comercio y la inversión. La apropiación de los recursos y de los usos del medio ambiente para servir a los intereses consumistas del Norte limita las disponibilidades per cápita de estos recursos en países del Sur, impidiendo así la satisfacción de las necesidades domésticas y empujando a los económicamente débiles hacia áreas medioambientalmente marginales. Mucha de la ayuda extranjera, préstamos e inversión, termina aumentando la deuda externa y el grado de dependencia. Las políticas de ajuste estructural, impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han producido nuevos trastornos económicos, sociales y medioambientales. El control que unos pocos países poderosos del Norte tienen sobre los organismos internacionales es un factor más que contribuye a que aumente la desigualdad entre el Norte y el Sur.*

3) Falta de políticas y enfoques coherentes en los ámbitos de las finanzas, comercio, inversiones, tecnología y desarrollo sostenible. *Con el actual proceso de mundialización es más importante que nunca que esas políticas sean compatibles y coherentes. Sin embargo, la elaboración y aplicación de estas políticas se sigue caracterizando por la compartimentación y por otorgarle más importancia a consideraciones a corto plazo que a los que determinarán a largo plazo el aprovechamiento de los recursos naturales.*

4) Falta de recursos financieros necesarios para ejecutar el Programa 21 y deficiencias en los mecanismos para la transferencia tecnológica. *La ayuda*

externa y la transferencia de tecnología fueron dos temas centrales en la Cumbre de Río. Pero pronto se vio que el Norte no tenía intención ninguna de cumplir, hasta el punto que ni siquiera se llegó a firmar un compromiso concreto. De hecho, desde 1992 la asistencia oficial para el desarrollo se ha ido reduciendo¹¹ y la carga de la deuda ha mermado las posibilidades de los países pobres. Más aún, si el Programa 21 abordó la financiación del desarrollo sostenible concentrándose en las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición, de hecho las mayores corrientes de inversión privada han sido transitorias y se han dirigido únicamente hacia unos pocos países y sectores. Diez años después, la falta de capacidad científica y técnica sigue obstaculizando, en gran medida, el desarrollo de gran parte del mundo subdesarrollado: si el Programa 21 asumió la necesidad de facilitar el acceso a las tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia hacia los países menos favorecidos, en la práctica existen nuevas tecnologías en todos los sectores, pero éstas apenas llegan a los países en desarrollo ni se difunden entre ellos.

1.3. Principales deficiencias del proceso post-Río

Hoy son muchos los que afirman que la trascendencia que tuvo la Cumbre de Río ha sido sensiblemente menor de lo que algunos gobiernos, organizaciones y personalidades interesadas han venido proclamando. Desde el lado de las corrientes de opinión alternativas a las oficiales –donde se agrupan especialistas, asociaciones científicas, ONG, etc.– se vierten opiniones mucho más discordantes y beligerantes con las bondades que otros proclaman. Recogemos algunas de sus críticas, aquéllas que nos parecen más pertinentes.

En primer lugar, no se han cumplido los tres Convenios adoptados. Sólo el de Cambio Climático ha tenido un cierto desarrollo real, con las grandes limitaciones ya conocidas por la negativa de EE.UU. a ratificarlo. Esto constituye un fracaso sin paliativos.

En segundo lugar, no existe la suficiente coherencia entre las distintas políticas y objetivos de desarrollo sostenible. Ocurre esto, por ejemplo, entre los objetivos del Programa 21 y otros programas de las Naciones Unidas. Pero

¹¹ De forma generalizada no se ha cumplido con el compromiso de incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta el 0'7% del PNB. De hecho sólo lo están cumpliendo algunos países como Dinamarca, Noruega, Suecia, Holanda y Luxemburgo. En la actualidad, tanto la media como la ayuda individual, de la mayoría de los países, es inferior a la del año 1992. Se trata, por lo tanto, de una burla de aquellas solemnes promesas.

el dato más relevante aquí es la primacía de otras instituciones, especialmente de la poderosa Organización Mundial del Comercio (y de los países que la dominan y controlan)¹². En la Ronda Uruguay, que concluyó en 1993, un año después de la Cumbre de la Tierra, apenas se concedió importancia a los temas medioambientales: todo se subordinó a la apertura de las fronteras al capital transnacional, a la competitividad internacional y al crecimiento económico.

En tercer lugar, aunque los principios de la Declaración de Río siguen estando vigentes, son continuamente transgredidos. Es más, no existe una exigencia del cumplimiento de los diferentes compromisos adquiridos por parte de los países. Así se explica que gran parte de las promesas de Río no se hayan hecho realidad:

1) En la actualidad más de 80 naciones tienen ingresos per cápita menores que los de hace diez años. Casi la mitad de la población mundial, es decir alrededor de 2.800 millones de personas, sobrevive con menos de dos dólares diarios. Se estima que hay 1.100 millones de personas desnutridas en el mundo. Estos índices, escandalosamente altos, se mantienen fijos, a pesar de las promesas y compromisos asumidos por los gobiernos en su momento.

2) Se esperaba poder garantizar, para el año 2000, que toda la población urbana tuviese acceso a no menos de 40 litros de agua potable por día y que el 75% de la misma dispusiese de servicios de saneamiento municipal. Sin embargo, la realidad es bien distinta: 1.200 millones de personas carecen de acceso al agua potable.

Por último, se impone por doquier la lógica de la globalización. No importa que aumenten los índices de contaminación, ni el agotamiento de los recursos naturales, ni las violaciones de los derechos humanos. La globalización es identificada por muchos gobiernos y dirigentes económicos como parte de la solución, y no como parte del problema. No aceptan que la globalización está

¹² Un ejemplo claro de esta circunstancia lo constituye el mantenimiento y el refuerzo de las ayudas estatales que se conceden a la agricultura de los países desarrollados (dumping). Las Naciones Unidas calculan que estos países destinan más de 300.000 millones de dólares a subvencionar la producción propia. Así, mientras que los agricultores de países de la OCDE reciben (de media) 11.000 dólares bajo el formato de subsidios, los trabajadores agrícolas de los países en desarrollo apenas reciben 4,3 dólares en concepto de asistencia oficial al desarrollo. Es decir, los contribuyentes de los países ricos pagan 1.000 millones de dólares diarios que suponen un obstáculo insalvable para los agricultores de los países pobres. De esta manera, estos últimos ni pueden exportar a los mercados de los ricos, debido a la existencia de aranceles y otro tipo de restricciones comerciales, ni tampoco competir en el mercado mundial con las producciones subvencionadas de aquellos.

dificultando el establecimiento de condiciones y normas de control de la actividad empresarial. No admiten que la globalización económica no haya hecho sino reforzar el poder de las empresas multinacionales sobre los gobiernos, los mercados y los recursos naturales, ni que esté propiciando empresas más fuertes en un mundo cada vez más débil. Las políticas neoliberales que predominan hoy exacerbaban las desigualdades, fundamentalmente porque los inversores buscan maximizar sus márgenes de ganancia, y se ocupan menos de que la población pueda satisfacer sus necesidades o de que se preserve el medio ambiente.

2. La situación hoy: un balance de los problemas

La valoración que acabamos de hacer del grado de cumplimiento de Río permite suponer que los problemas a que se había de enfrentar Johannesburgo iban a ser mayores ahora que los que se plantearon en 1992. En efecto, conviene dejar claro desde este momento que el estado actual del medio ambiente no es, en absoluto, satisfactorio: es peor que hace 10 años. Por eso vamos a ofrecer en este apartado un balance de todos esos problemas: no sólo podremos así hacernos cargo de cuál es hoy la situación de conjunto, sino que nos deparará un marco de referencia para valorar los logros de esta nueva Cumbre sobre el medio ambiente.

2.1. Una mirada de conjunto

Partimos de algo que resulta obvio, pero que –quizás por esa circunstancia– frecuentemente se olvida: que la base que sustenta las economías de todos los países está constituida por los diversos ecosistemas que integran el medio ambiente. Pero no es menos cierto que la vida de todos los seres vivos depende también de la capacidad que tengan esos mismos ecosistemas para seguir sirviendo de base. Y esto contrasta con la praxis constante, tanto de los países ricos como de los pobres: cifrar todo el esfuerzo de desarrollo en la explotación de los recursos naturales y medioambientales, sin tener casi en cuenta el impacto de nuestras acciones sobre los mismos.

Esto se traduce en un enorme crecimiento de la presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente durante todo el siglo XX, y especialmente en la última década (1992–2002). Sólo desde 1980 la economía mundial se ha triplicado y la población ha aumentado en un 30% hasta alcanzar los 6.000 millones de personas. Y tanto economistas como demógrafos prevén que estas

tendencias se van a mantener a corto y medio plazo. El aumento de la producción y del consumo conlleva el sacrificio de otros activos: y en primer lugar los recursos naturales y medioambientales, a los que el mercado tiende a no asignar valor alguno.

Esta presión básica se ve agudizadas por un conjunto de factores económicos y políticos que determinan nuestros hábitos de producción y de consumo. Por decirlo con pocas palabras, la lógica del beneficio a corto plazo, tan arraigada en nuestro mundo, tiene efectos letales para la conservación del planeta, ya que ésta sólo entra en consideraciones a medio y largo plazo. Por eso son abundantes los signos indicativos de que está decreciendo la capacidad del medio ambiente para reproducirse, es decir, para producir todos aquellos bienes y servicios de los cuales dependemos.

Dos procesos característicos de nuestro mundo ilustran el alcance de esta presión sobre el medio ambiente.

En primer lugar, hay que mencionar el ritmo casi frenético al que evoluciona el mundo. No es momento de entrar en el análisis de los cambios tecnológicos, el avance en las comunicaciones, los nuevos hábitos laborales, la transformación de los patrones de vida familiar y de alimentación, los nuevos enfoques de las actividades lúdicas y de esparcimiento. Lo que no llegamos a valorar es el impacto de todo eso sobre el medio ambiente. Nadie duda que los países de América del Norte, de Europa y algunos de Asia oriental consumen grandes cantidades de energía y de materias primas y producen todo tipo de desechos y de emisiones contaminantes. En contraste con ese ritmo tan acelerado, la gestión y preservación medioambiental avanza con enorme lentitud. Es cierto que se han ido adoptando medidas de protección del medio ambiente, pero tales medidas distan de ser suficientes y satisfactorias. Por eso el medio ambiente es cada vez más frágil y vulnerable.

En segundo lugar, los graves desequilibrios en la producción y distribución de los bienes y los servicios son una nueva fuente de amenaza para el entorno natural. La pobreza, que es extrema para una parte importante de la humanidad, cuando se alía con un crecimiento demográfico acelerado, alimenta una degradación generalizada y grave de los recursos renovables, principalmente los bosques, los suelos y las reservas de agua. Muchas de las personas que viven en economías de subsistencia no disponen de alternativas para evitar el agotamiento de sus recursos naturales y el deterioro medioambiental. Si tenemos en cuenta que los recursos renovables son todavía la fuente de supervivencia de casi una tercera parte de la población mundial, se comprende

que la degradación del medio ambiente reduzca directamente el nivel de vida y las perspectivas de mejora económica de muchas poblaciones rurales. Al mismo tiempo, la intensificación de los procesos de urbanización e industrialización de muchos países en desarrollo está provocando episodios agudos de contaminación del aire y del agua que, con frecuencia, perjudican directamente a la mayor parte de la población pobre. Cuando todo esto ocurre en un mundo donde la riqueza crece tan vertiginosamente, la paradoja resulta sencillamente escandalosa: los recursos no faltan, están mal distribuidos; es más, tienden a distribuirse cada vez de forma más desequilibrada.

A todo esto se añade que, en el último decenio, la asignación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales se caracterizó por un progreso desigual. Aunque son mayores los compromisos de proteger los recursos de agua dulce y los recursos terrestres, la AOD destinada a la preservación de los océanos y mares, la protección de la atmósfera, la agricultura sostenible y la lucha contra la deforestación ha registrado una disminución.

2.2. Algunos datos generales

Queremos ahora ilustrar las afirmaciones más cualitativas que preceden con algunos datos numéricos. Para ello hemos recurrido a un reciente informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en su edición de 1999¹³:

- El ingreso per cápita medio a escala mundial es superior a los 5.000 dólares por año, pero más de 1.300 millones de personas (1 de cada 5 habitantes de la Tierra) viven todavía con un ingreso inferior a un dólar por día y en la extrema pobreza. Más de la mitad de esta población continúa dependiendo de la agricultura o de labores agrícolas para su subsistencia.
- En una cuarta parte de las naciones del mundo, los productos agrícolas, la madera y el pescado todavía contribuyen más al conjunto de la economía que la producción de bienes industriales.
- Si bien en el decenio 1988-1998 los gastos militares en todo el mundo disminuyeron en un promedio del 4,5% anual, los graves conflictos

¹³ PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (1999), *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2000*, 2; y elaboración propia.

armados han ejercido una mayor presión sobre los ecosistemas naturales.

- *La actividad que desarrolla el sector privado influye enormemente sobre aspectos que tienen que ver con el medio ambiente. En 1996, la inversión privada global fue de aproximadamente 250.000 millones de dólares, mientras que, sin embargo, la asistencia para el desarrollo fue inferior a 50.000 millones de dólares.*
- *Las proyecciones señalan que la población mundial alcanzará los 9.300 millones para el año 2050. El tamaño de la misma, su evolución, su distribución por edades, su nivel de educación y las condiciones sanitarias y socioeconómicas vigentes van a repercutir, directamente, sobre el uso del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales.*
- *Existe un acusado contraste entre los niveles de consumo y las “huellas ecológicas” que de ahí derivan, tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo. Un europeo consume a lo largo de toda su vida hasta 40–50 veces más recursos (un ciudadano de EE.UU. aún más) que la media en la mayoría de los países en desarrollo. En conjunto, al 15% de la población mundial, en los países de ingresos altos, le corresponde el 56% del consumo total, mientras que al 40% más pobre, en los países de ingresos bajos, sólo le corresponde el 11%.*

2.3. Algunos datos sectoriales

Todavía es posible ilustrar el problema global del medio ambiente descendiendo a algunos aspectos concretos del mismo, que podríamos llamar “sectoriales”.

De igual modo, algunas referencias de interés que ofrecen una panorámica del estado actual del medio ambiente en el mundo son las siguientes:¹⁴

1º) *La huella ecológica global. Este indicador ambiental mide el impacto que ejerce una cierta comunidad humana –país, región o ciudad– sobre su entorno, considerando tanto los recursos necesarios como los residuos generados para el mantenimiento del modelo de producción y consumo de la comunidad¹⁵. Si*

¹⁴ Nos inspiramos para ello en DOMINGO JIMÉNEZ-BELTRÁN (2001), *l. c.*, 25-26; y elaboración propia.

¹⁵ Concretamente se expresa como la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad humana, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de la localización de éstas áreas.

la comparamos con la capacidad biológica resulta que en 1961 la huella ecológica global representaba el 70% de dicha capacidad biológica, mientras que en 1999 llegaba hasta el 120%. Aún más preocupantes son las extrapolaciones futuras de este parámetro, basadas en escenarios probables de crecimiento poblacional, desarrollo ecológico y cambio tecnológico: probablemente nos situaremos entre el 180% y el 220% de la capacidad biológica de la Tierra para el año 2050. Es decir, para esa fecha el uso de los recursos naturales podría llegar a duplicar la capacidad regenerativa de los mecanismos de base biológicos.

2º) El agua. A pesar de que la conciencia sobre el problema de la escasez de agua está cada vez más extendida, todavía se concibe su gestión como si se tratase del caso de un bien libre. El consumo de agua aumenta cada año de un 2 a un 3%, debido en gran parte a la expansión de la agricultura de riego y a las crecientes necesidades de agua para usos industriales y municipales. Entretanto unos 1.100 millones de personas no tienen acceso a fuentes de agua potable con garantía, mientras que unos 2.400 millones no tienen acceso a instalaciones de saneamiento adecuadas. En consecuencia, no sólo se están consumiendo las reservas de agua más rápidamente de lo que la naturaleza es capaz de regenerarlas, sino que la progresiva contaminación de los ríos, los lagos y las aguas subterráneas está llegando a ser uno de los principales problemas que hay que afrontar en todo el mundo.

3º) La energía. Es cierto que se han logrado avances notables en el campo de la I+D relacionada con el empleo de combustibles fósiles y con el intento de reducir drásticamente las emisiones que contaminan la atmósfera, incluso los gases que provocan el efecto invernadero. También ha mejorado la eficiencia con la que se utiliza la energía en la industria, en la iluminación, los electrodomésticos, el transporte, la calefacción y la refrigeración. No obstante, esas ganancias en la eficiencia se han compensado con el aumento del volumen de la producción y el consumo. A pesar de ello, existen todavía más de 2.000 millones de personas, la mayoría en países subdesarrollados, que no tienen acceso a servicios modernos y asequibles. Y, mientras tanto, se agravan fenómenos tales como la emisión de gases de efecto invernadero (fundamentalmente CO₂), la contaminación de la atmósfera, el propio calentamiento de ésta o la lluvia ácida, que están provocados, en su mayor parte, por actividades que desarrollan los seres humanos. Si bien se admite ya, casi de forma generalizada, la necesidad urgente de reducir el consumo de combustibles fósiles y las emisiones de gases de efecto invernadero, la utilización de ese tipo de combustibles sigue en aumento, destacando, en particular, el caso del sector del transporte.

4º) La degradación de los suelos. *Los suelos continúan degradándose, lo que reduce su fertilidad y su potencial productivo. Estas pérdidas han neutralizado muchos de los progresos logrados gracias a la expansión de las zonas de labor y al aumento de la productividad en la actividad agrícola. En los últimos 50 años las prácticas agrícolas agresivas han contribuido a la degradación (erosión, salinización, compactación, agotamiento de nutrientes, degradación biológica o contaminación) de 562 millones de hectáreas, lo que supone casi el 38% de los cerca de 1.500 millones de hectáreas cultivables de todo el planeta. En el límite, la amenaza más grave para el uso y aprovechamiento de la tierra es el proceso de desertización: se estima que este proceso afecta a una cuarta parte de la superficie terrestre total (aproximadamente al 70% de las tierras de secano) y amenaza el soporte vital de más de 1.000 millones de personas en más de 100 países. La desertización está estrechamente vinculada a la pobreza y al hambre en las zonas rurales.*

5º) La biodiversidad. *Muchas de las especies del planeta ya han desaparecido o están condenadas a la extinción debido a la lenta reacción de los mecanismos medioambientales y de los responsables de elaborar las políticas de preservación. En 1996, el 25% de las 4.630 especies de mamíferos y el 11% de las especies de aves estaban en grave peligro de extinción. Otras 5.000 especies, aproximadamente, pueden resultar amenazadas a menos que se emprendan acciones que permitan invertir la tendencia descendente de sus poblaciones. El origen de este fatídico problema de la "erosión genética" se encuentra en la destrucción de los hábitats naturales.*

6º) Los bosques. *Como resultado de la expansión de las actividades agrícolas, para satisfacer la creciente demanda de alimentos y de otros productos, ha disminuido la disponibilidad de tierras forestales y de pastizales y se han registrado grandes pérdidas de humedales, con la consiguiente reducción de la biodiversidad y otros bienes y servicios ambientales. Excluyendo a Groenlandia y la Antártida, cerca del 25% de la superficie terrestre está cubierta de bosques. En todo el mundo, menos del 40% de éstos se halla relativamente libre de perturbaciones inducidas por la actividad humana. En los países industrializados el área de bosque ha aumentado ligeramente desde 1980, pero en los países en desarrollo ha disminuido en casi un 10%. Es probable que la deforestación en los trópicos supere los 130.000 km² al año. La destrucción de estos bosques tropicales continúa, siendo los daños de tal calibre, que puede considerarse ya esta pérdida como algo irreversible.*

7º) Los desechos sólidos. *El considerable aumento de los vertidos de*

desechos sólidos, con especial incidencia y gravedad en el caso de los núcleos urbanos, se ha convertido en uno de los principales problemas a solventar tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

8º) El medio marino. *No faltan los logros: por una parte, la explotación de los recursos pesqueros apunta hacia una nivelación de las capturas netas y, en algunos casos, a un moderado descenso de las mismas; por otra, la producción de cultivos marinos está creciendo rápidamente (lo que no deja de tener algunos impactos negativos en determinados ecosistemas). No obstante, la actividad pesquera sigue esquilmando los caladeros: aproximadamente el 44% de los stocks más importantes de pesca están totalmente explotados, un 16% están sobreexplotados y un 6% adicional muy mermados. En la mayor parte de las principales zonas de pesca del Océano Atlántico y en algunas del Océano Pacífico hace años que se ha alcanzado el nivel máximo posible de capturas. Esta pesca excesiva reduce el crecimiento económico, socava la seguridad alimentaria e hipoteca los medios de vida de muchas personas y otros seres vivos. A todo ello se añade que algunos hábitats marinos (estuarios, humedales costeros, marismas, arrecifes de coral, manglares) se han perdido por efecto directo de la actividad humana y también debido al cambio climático, mientras que otros muchos se están degradando con gran celeridad.*

9º) Las praderas. *Los bienes y servicios que proporcionan las praderas han recibido una menor atención que los de los bosques tropicales y arrecifes coralinos. A pesar de ello, son más importantes para una proporción importante de la población, puesto que albergan 938 millones de personas, el 17% de los habitantes de la Tierra. Determinadas prácticas agrícolas (sobrepastoreo, incendios provocados, construcción de vías, urbanización) están transformando la extensión, composición y estructura de las mismas.*

3. La Cumbre de Johannesburgo

La Cumbre de Johannesburgo ha congregado a más de 100 Jefes de Estado y de Gobierno de diferentes países, a representantes oficiales de muchos gobiernos (más de 5.000 delegados de 191 naciones) y de organismos de las Naciones Unidas, a instituciones financieras multilaterales, a empresas del sector privado (cerca de 1.000 líderes empresariales), a ONG (unas 15.000 de todo el mundo, con 20.000 representantes), a círculos académicos, a organizaciones de la sociedad civil, a los medios de comunicación (cerca de 2.000 periodistas) y a otros grupos, hasta un total que ronda los 60.000 participantes. ¿Estaba

justificado un evento de estas dimensiones, aunque sólo fuera por el número de personas que movilizó y de instituciones que comprometió? Problemas que abordar no faltaban, según hemos visto. Y expectativas tampoco, especialmente entre aquellos que sufren en propia carne el deterioro del medio ambiente. ¿Cómo se desarrolló la Conferencia? ¿Cuáles fueron sus resultados?

3.1. El proceso de preparación

Un acontecimiento de tal envergadura exigía una preparación adecuada. Y no debe olvidarse este proceso, porque en él son muchas las energías que se activan a través de múltiples encuentros locales y nacionales, regionales e internacionales, donde se dieron cita expertos de diversa procedencia geográfica y científica.

El organismo encargado de su organización fue la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Las principales reuniones celebradas a tal efecto han sido las siguientes:

- El Comité Preparatorio Mundial celebró una primera reunión en abril-mayo de 2001 en Nueva York.*
- Entre septiembre y noviembre de 2001 se organizaron cinco encuentros regionales: Europa y América del Norte, África, América Latina y el Caribe, Asia occidental, Asia y el Pacífico. Se pretendía examinar las cuestiones de interés para cada región del mundo y determinar las prioridades futuras.*
- El Comité Preparatorio Mundial volvió a reunirse en tres ocasiones más entre enero y junio de 2002.*

Por fin se reunió la Conferencia en Johannesburgo. Una primera sesión (26 de agosto a 1 de septiembre) tuvo carácter preparatorio, a la que siguió la sesión plenaria (2 a 4 de septiembre) con la presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno.

Pero la Cumbre sobre Medio Ambiente ha tenido también otros dos referentes importantes en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se celebró en Doha (Qatar), del 9 al 14 de noviembre de 2001, y en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) entre el 18 y el 22 de marzo de 2002. Es oportuno detenerse un momento en cada una de ellas.

La Conferencia de Qatar, que fue calificada como “agenda de desarrollo” o “ronda de desarrollo”, ha sido contestada por numerosas voces que denuncian la actitud prepotente de los EE.UU. y de la Unión Europea a la hora de imponer decisiones al resto de los países participantes, contando, además, con la anuencia y complicidad de la Secretaría de la OMC. La fiebre del libre comercio y la liberalización comercial, de la desregulación y las privatizaciones no se aplaca todavía en muchos políticos modernos, adictos a las políticas neoliberales. Por su parte, las ONG y algunos movimientos sociales calificaron el proceso y sus resultados como “de todo menos desarrollo”.

La Conferencia de Monterrey fue una nueva oportunidad perdida, pues los resultados financieros estuvieron caracterizados por su exigüidad. El encuentro concluyó con grandes declaraciones de intenciones, pero sin un compromiso concreto de alcanzar los objetivos fijados en la Cumbre del Milenio: la reducción a la mitad de la pobreza en el mundo para el año 2015. Al revisar el documento básico del llamado “Consenso de Monterrey” se observa que han escaseado las propuestas concretas de asignar nuevos recursos para promover el desarrollo: en el caso de los fondos de ayuda oficial para el desarrollo, las propuestas de incrementarlos por parte tanto de la Unión Europea como de los EE.UU. han sido irrisorias. Tampoco se encuentran en dicho documento nuevas alternativas para la financiación del desarrollo, ni siquiera la propuesta de buscarlas. Se tiene la impresión que los países ricos acudieron a Monterrey con la única intención de anunciar su disposición a ofrecer algunas “migajas” de apoyo a los países pobres, más en la línea de una campaña de caridad que acallase a determinados colectivos y tranquilizase algunas conciencias. Lo que los dirigentes de los países más desarrollados no parecen dispuestos a reconocer es que su propio desarrollo se ha basado, en gran medida, sobre la financiación y los recursos proporcionados por países de ingresos bajos y medios.

3.2. Lo que se hubiera deseado de Johannesburgo

Antes de iniciarse la Cumbre existía un consenso generalizado sobre lo que habría de ser su orientación: no tanto el pasado como el futuro de la humanidad, y especialmente aquellos temas que no tienen suficiente cabida en otros foros intergubernamentales.

El punto de partida habría de ser el Programa 21. No para renegociarlo, sino para fortalecer los procesos de su ejecución e incorporar los nuevos aspectos de los problemas que han ido apareciendo. La Cumbre habría de centrarse, por

consiguiente, en la evaluación de los cambios ocurridos en el mundo, en la propuesta de medidas concretas y en la identificación de objetivos cuantificables. Finalidad de estos esfuerzos sería la mejora de la vida de las personas y la preservación de los recursos naturales, conscientes de que el contexto mundial se caracteriza por una población en aumento y crecientes necesidades de agua, alimentos, energía, servicios de salud, saneamiento, vivienda y seguridad económica. Todo conduciría de hecho otra vez al Programa 21, en un nuevo intento de integrar con eficacia las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo y de arbitrar los recursos financieros y de mecanismos capaces de transferir tecnología hacia los países más necesitados. Habría, por fin, que afrontar el reto de lo concreto: un calendario de actuación y consignaciones presupuestarias suficientes para poner en marcha todas las medidas acordadas.

3.3. Los problemas fundamentales a abordar

De manera más concreta, la Cumbre del Desarrollo Sostenible tenía que abordar, simultánea y armónicamente, la erradicación de la pobreza y la gestión de los recursos naturales y medioambientales. Los temas más relevantes, que desde el comienzo iban a requerir un mayor esfuerzo de cooperación global eran los siguientes:

- Energía: tanto el acceso a las fuentes de energía como la reducción de los efectos de su generación son importantes; y también la seguridad y sostenibilidad del suministro energético. Era necesario adoptar un objetivo cuantificado para la cuota deseada de energías renovables y para el uso de carburantes para el transporte.*
- Agua: la falta de acceso a agua potable, que es una limitación para el desarrollo, ha sido objeto de diferentes conferencias globales y nacionales que deberían aportar una base para el establecimiento de un Plan de Acción a adoptar por la Cumbre.*
- Degradación del suelo y del territorio: implica acuerdos sobre el cambio de usos del suelo, la planificación territorial, el desarrollo de infraestructuras, la expansión urbana, el turismo y la agricultura, que requerirían, todos ellos, planteamientos transversales.*
- Recursos financieros para apoyar el desarrollo sostenible: aparte del eterno debate de cómo recuperar los niveles comprometidos de AOD, el nuevo tema emergente se concretaba en si este punto puede ser parte de*

lo que se denomina el “Nuevo Pacto” o “Pacto Global” en el que, además del incremento de la AOD y la condonación de la deuda, podría incluirse el recurso a una fiscalidad global.

- *Salud: se plantea la necesidad de realizar un estudio más profundo de los efectos nocivos que produce el uso de los materiales tóxicos y peligrosos; la necesidad de reducir la contaminación del aire que mata a tres millones de personas todos los años y la incidencia del paludismo y la dracunculosis asociadas con el agua contaminada y la falta de saneamiento.*
- *Biodiversidad: es necesario revertir los procesos que han destruido aproximadamente la mitad de la selva pluvial y los manglares de la Tierra, y que amenazan al 70% de los arrecifes de coral y están diezmando las reservas pesqueras.*
- *Niveles sostenibles de consumo y producción, que Río+5 señaló ya como prioridad marco en la que se encuadren el resto de actividades¹⁶. Aunque las responsabilidades de países ricos y en desarrollo no son equiparables, parece necesario establecer como objetivo de largo plazo que las economías industrializadas reduzcan a una décima parte su consumo actual de recursos¹⁷: sólo así se podrían asignar recursos suficientes para atender a las necesidades de los países menos desarrollados.*
- *Fijación de los límites ecológicos y sociales del proceso de globalización económica: en esto no se puede seguir dependiendo sólo de las iniciativas de control, de carácter voluntario, de las empresas mismas; por eso, toca a la sociedad civil el exigir que se establezca un marco regulatorio con los derechos y obligaciones de las empresas.*
- *Elaboración de un inventario de los ecosistemas, que revele las condiciones actuales en las que se encuentra cada uno y su capacidad para continuar satisfaciendo las necesidades de todos los seres vivos.*

¹⁶ Se trató de una sesión especial organizada por la ONU, cinco años más tarde de la celebración de la cumbre de Río, y dedicada a revisar y evaluar los avances conseguidos con respecto a los acuerdos alcanzados en aquella.

¹⁷ Sería una enorme insensatez y un error, que acarrearía desastres de magnitudes insospechadas, pretender que los países pobres lleguen a reproducir los modelos de consumo y producción que en la actualidad aplican los países ricos. De producirse tal circunstancia, el medio ambiente global y la humanidad llegarían a una situación de colapso absoluto e irreversible.

Para ilustrar este enfoque de la Conferencia son válidas las propuestas, tanto de las Naciones Unidas como de la Unión Europea. Detenernos en ellas puede resultar repetitivo en relación con lo que precede. Sin embargo lo hacemos porque esas propuestas que vamos a recordar confirman la idea, que retomaremos en la valoración final, de que fueron otros los intereses que primaron en Johannesburgo. En todo ello podemos encontrar una explicación de lo insatisfactorio de sus resultados.

3.4. Las sugerencias de las Naciones Unidas

En la sesión del Comité Preparatorio de la Cumbre, celebrada en enero-febrero de 2002 el Secretario General de la ONU había presentado un informe en el que, partiendo de una evaluación del grado de ejecución del Programa 21, identificaba diez posibles objetivos para Johannesburgo. Tal planteamiento subraya la continuidad de esta Cumbre con la de Río, en la línea de lo que se quería expresar con la denominación “Río + 10”. Dichos objetivos eran¹⁸:

- 1º) Lograr que la globalización facilite el desarrollo sostenible.*
- 2º) Erradicar la pobreza y mejorar los medios de vida en las zonas rurales y urbanas.*
- 3º) Modificar los patrones insostenibles de producción y consumo, incluida la cuadruplicación de la eficiencia energética en los próximos dos a tres decenios.*
- 4º) Promover la salud mediante el acceso seguro y económicamente asequible al agua dulce, la reducción del plomo en la gasolina y el mejoramiento de la calidad del aire en locales cerrados.*
- 5º) Proporcionar acceso a la energía y mejorar la eficiencia energética mediante la creación y la utilización de tecnologías que fomenten las fuentes de energía renovable y el alto rendimiento energético, y modificar los patrones insostenibles de consumo de energía.*
- 6º) Ordenar de manera sostenible los ecosistemas y la diversidad biológica mediante el mejoramiento de los indicadores y los sistemas de gestión, entre otras cosas, haciendo frente a los problemas de la pesca excesiva, las prácticas no sostenibles en materia de silvicultura y la contaminación marina como resultado de actividades realizadas en tierra.*

¹⁸ Véase *supra* nota 10.

- 7º) *Mejorar la gestión de los suministros de agua dulce y la distribución de recursos hídricos de manera que sea más equitativa.*
- 8º) *Proporcionar recursos financieros y tecnologías ecológicamente racionales.*
- 9º) *Apoyar el desarrollo sostenible en África mediante programas nuevos y amplios que permitan crear instituciones y sistemas que puedan abordar cuestiones relacionadas con el hambre, la salud y la protección del medio ambiente, así como la gestión de los recursos.*
- 10º) *Fortalecer el sistema de administración internacional con miras al desarrollo sostenible.*

3.5. La posición de la Unión Europea

También la Unión Europea había apuntado más alto. Sus posiciones, con frecuencia significativamente diferentes de las de Estados Unidos, buscaban afrontar de forma más radical algunos problemas, aunque en ciertas cuestiones su postura siguiera siendo defensiva (como es el caso de los productos agrícolas). De todos modos, resulta interesante conocer en este momento cuáles eran sus planteamientos y propuestas previos a la Cumbre para poder valorar mejor sus resultados. Dichas propuestas tienen un objetivo fundamental y muy concreto: conseguir, en el año 2015, reducir a la mitad la población mundial que vive en condiciones de extrema pobreza¹⁹. Para ello se proponían diferentes medidas en aquellos campos que más inciden sobre bienestar y pobreza:

Consumo y producción sostenibles. La UE está a favor del desarrollo de un programa de trabajo en diez años para acelerar el paso a modelos de consumo y producción sostenibles. Los países industrializados deberían ser precursores en la transformación de pautas no sostenibles en procesos de producción más eficaces en la utilización de los recursos y modelos de vida más sostenibles.

Agua limpia y salud pública. La UE desea contribuir a reducir a la mitad la proporción de la población que carece de acceso al agua potable y a la atención sanitaria para el año 2015.

Energía. La UE desea que en la Cumbre se adopten medidas para aumentar

¹⁹ *Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible: la Comisión a favor de resultados tangibles y de una globalización para beneficio de todos.* Nota de prensa, IP/02/1133 (24 de julio 2002). En internet: www.europa.eu.int/comm/environment/press/index.htm.

el uso de energías renovables en todo el mundo hasta alcanzar en 2010, al menos, el nivel del 15% con el fin de mejorar la eficacia energética y favorecer un uso más eficiente y limpio de las tecnologías de los combustibles fósiles.

Salud. La UE desea combatir la proliferación de las enfermedades transmisibles y aumentar la inversión en materia de atención sanitaria. Se va a reforzar la asistencia al desarrollo cuyo objetivo sea la mejora de la salud a lo largo de los próximos cinco años y ya se dispone a este efecto de alrededor de 120 millones de euros para 2002.

Recursos naturales. La UE está determinada a detener e invertir de aquí a 2015 el actual declive de los recursos naturales y de la biodiversidad, y a gestionar los recursos naturales de una manera sostenible e integrada.

Globalización, finanzas, intercambios y ayuda. La UE continuará apoyando un calendario de evolución positiva en materia de globalización, finanzas e intercambios. La UE propone, además del Programa de Doha para el desarrollo y el Consenso de Monterrey, una serie de medidas positivas y de apoyo en materia de comercio y de inversión que contribuirán de manera específica al desarrollo sostenible en los países en desarrollo.

Bienes públicos mundiales²⁰. Además de la apertura de los mercados y del refuerzo del nivel y de la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo, la UE está dispuesta a estudiar, en colaboración con todos los socios, los medios de gestión de nuevos recursos de financiación públicos e innovadores en favor del desarrollo. En este contexto, es fundamental que la cuestión de los bienes públicos mundiales sea objeto de un debate y de un examen exhaustivo.

Endeudamiento sostenible. La UE continuará con sus esfuerzos de cara al restablecimiento de un nivel de endeudamiento razonable en el contexto de la iniciativa Países Pobres Altamente Endeudados, de manera que los países más pobres puedan crecer y desarrollarse sin verse frenados por una dinámica de endeudamiento insostenible.

²⁰ Un bien público mundial puede definirse como un bien que ofrezca ventajas universales, que cubra a más de un grupo de países y que beneficie a varios grupos de población, y preferentemente a todos los grupos de población, tanto de la generación actual como de generaciones futuras, o al menos, que responda a las necesidades de la generación actual sin atentar contra la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Entre los bienes públicos mundiales cabe citar la lucha contra las enfermedades transmisibles, la lucha contra la contaminación persistente, la capa de ozono y el sistema climático de la Tierra, la diversidad biológica y los recursos genéticos, y la paz y la seguridad.

Eficiencia de las instituciones. *La UE es favorable a la creación de un marco institucional eficiente para el desarrollo sostenible a los niveles internacional, regional y nacional. En el contexto internacional, es necesario:*

- *Reforzar el papel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.*
- *Conceder una mayor atención a las cuestiones de aplicación en los trabajos de la Comisión del desarrollo sostenible.*
- *Potenciar más la cooperación entre los órganos de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio en el ámbito del desarrollo sostenible.*

Además, la Unión Europea concede la máxima prioridad a la aplicación de estrategias nacionales, regionales y subregionales de desarrollo sostenible.

3.6. Desarrollo de la Cumbre y evaluación de los resultados

La Cumbre se ha cerrado con abundancia de buenas palabras, pero con escasos acuerdos concretos. Los resultados más tangibles han quedado condensados en dos documentos finales: una Declaración Política, con más afirmaciones generales que compromisos específicos, y un Plan de Acción, que fue negociado pacientemente durante diez días en aquellos puntos en que no existía un consenso previo a la Conferencia.

La Declaración Política se presenta, ante todo, como un compromiso de los gobiernos reunidos en favor del desarrollo sostenible. Ello se hace, marcando la continuidad con Estocolmo y Río de Janeiro, pero subrayando también los nuevos desafíos en el contexto de la globalización. Tales compromisos genéricos se traducen en los objetivos, medidas y plazos establecidos en el Plan de Acción, con cuya puesta en práctica se comprometen también los firmantes de la declaración. El contenido de este documento resultará al lector excesivamente grandilocuente, a no ser que se hagan realidad los acuerdos del Plan de Acción.

Por eso es importante enumerar, aunque sea sucintamente, los principales compromisos del Plan de Acción:

- **Energía.** *Se propugna un incremento sustancial de fuentes de energía renovables para aumentar su contribución al total de producción energética mundial, reconociendo el papel y la importancia de los objetivos nacionales y regionales voluntarios.*

- **Productos químicos.** *Se diseñó un marco de trabajo para minimizar, no más allá del año 2020, el grave impacto que los productos químicos tóxicos provocan en la salud y en el medio ambiente.*
- **Biodiversidad.** *Se establece un acuerdo para lograr en 2010 una reducción significativa de la tasa actual de pérdida de diversidad biológica, asumiéndose que los países en desarrollo necesitarán de fondos de financiación extra para conseguirlo.*
- **Recursos naturales.** *Se establecen estrategias para invertir la tendencia de la degradación de los recursos naturales con objetivos a escala nacional y regional.*
- **Agua y saneamiento.** *Se acuerda reducir para 2015 a la mitad los 1.100 millones de personas en el mundo que carecen actualmente de acceso al agua potable y los 2.400 millones que no tienen infraestructuras adecuadas para el tratamiento de aguas residuales.*
- **Cambio climático.** *Los países que han ratificado el Protocolo de Kyoto hacen un llamamiento a quienes todavía no lo han hecho para que den el paso²¹.*
- **Producción y consumo.** *Se diseña un horizonte de 10 años para apoyar iniciativas y programas nacionales y regionales que permitan modificar los hábitos de producción y de consumo hacia la sostenibilidad, incluyendo la consideración del ciclo completo de los productos y la información al público sobre los mismos.*
- **Derechos laborales.** *Se hace referencia expresa al cumplimiento de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.*
- **Comercio y globalización.** *Se reafirman los acuerdos de Doha y de Monterrey, sin que ello suponga, al menos en teoría, que el medio ambiente quede supeditado a los dictámenes de la Organización Mundial de Comercio.*
- **Pesca.** *Se establece el compromiso de recuperar en 2015 las reservas pesqueras mermadas y de crear una red de áreas marinas protegidas de aquí a 2012.*

²¹ Concretamente, quedó asegurada la ratificación del Protocolo de Kyoto una vez que Canadá y Rusia expresaron su voluntad de hacerlo. Ya ha sido ratificado por 89 países, incluidos todos los de la Unión Europea y Japón. Pendientes de ratificarlos sólo quedan, de entre los grandes, Estados Unidos y Australia.

- **Salud.** Se plantean diversas iniciativas para mejorar el acceso a los servicios sanitarios de una parte sustancial de la población mundial, y para reducir así la mortandad que provocan las enfermedades más devastadoras en la actualidad,
- **Gobierno.** Se manifiesta el deseo de promover el desarrollo institucional, la democracia y las libertades, reconociéndose que el buen gobierno nacional e internacional es clave para avanzar hacia el desarrollo sostenible; algunos países ricos propusieron que se condicionen las ayudas económicas a la democratización y la lucha contra la corrupción.
- **Fondo social.** Se decide la creación de un fondo social para el desarrollo.

A primera vista, el Plan de Acción aprobado puede parecer un documento ambicioso, que pretende nada menos que la reconciliación de crecimiento económico sostenible y preservación del medio ambiente. La abundancia de declaraciones de carácter general lo lleva con frecuencia a contradicciones y a una falta casi permanente de objetivos concretos y cuantificados. Un ejemplo de ello lo constituye el compromiso a través del cual se propugna “un aumento sustancial” del consumo mundial de energías renovables en detrimento del petróleo: ante la imposibilidad de lograr la aprobación de Estados Unidos (el principal consumidor mundial de crudo) y de los países exportadores de petróleo (con Arabia Saudí a la cabeza como principal productor), se optó por un compromiso vago, sin plazos ni porcentajes, contrariamente a lo que pretendían la Unión Europea y los países de América Latina.

Sin embargo, hay que reconocer –y felicitarse por ello– que se hayan establecido objetivos y calendarios con respecto a algunos temas importantes. Los casos más sobresalientes son los referentes a las condiciones sanitarias, la preservación de las pesquerías, el uso de productos químicos peligrosos y la reducción de la pérdida de biodiversidad. En esta línea hay que mencionar también el compromiso de reducir a la mitad los millones de personas que ahora carecen de agua potable y saneamiento, aunque no existen las mismas garantías para dar servicios de energía adecuados a los 2.000 millones de personas que carecen de ella.

Junto a estos logros hay que subrayar también algunas decepciones. La más general es, quizás, la falta de mecanismos efectivos para verificar el cumplimiento de muchos de los acuerdos alcanzados.

Pero hay otras decepciones más puntuales. Citemos algunas. Los países desarrollados se han negado a incrementar sus aportaciones de ayuda al

desarrollo respecto a lo que acordaron en Monterrey, que resulta claramente insuficiente. Con relación al tema de la deuda, tanto los acreedores como los deudores se reconocen responsables de prevenir que la carga de la deuda no se vuelva insostenible. Pero el compromiso se ha reducido respecto a lo que figuraba en un borrador previo: ahora sólo se sugiere el comienzo de un arbitraje sobre deuda, pero no hay referencia expresa a un “mecanismo internacional de transformación de la deuda” tal como fue acordado en Monterrey. Tampoco se han producido cambios relevantes en cuestiones como las relativas a la reducción de los subsidios agrícolas de los países europeos y de Estados Unidos, o a la apertura de sus respectivos mercados, circunstancias ambas que están contribuyendo directa e indirectamente a perpetuar y extender la pobreza y el hambre en el tercer mundo.

Con todo, los dos documentos citados no son los únicos acuerdos de la Cumbre. Ha habido otros acuerdos –los llamados documentos de tipo II– de carácter bilateral o multilateral, entre gobiernos, empresas y ONG²². Entre ellos se puede citar el pacto suscrito por Greenpeace y más de 150 multinacionales para que éstas incluyan el desarrollo sostenible como objetivo en sus procesos productivos, o la iniciativa de la ONU para que las empresas participen en la gestión de las ayudas para combatir el sida en África. En total se han establecido más de 220 de estos pactos, por 235 millones de dólares, destinados a paliar deficiencias en los ámbitos más prioritarios. Sin embargo, muchos de ellos son sólo vagas declaraciones de buena intención, sin más compromisos. Las ONG presentes en el evento fueron muy críticas con este tipo de acuerdos, por las razones que veremos enseguida.

Aunque no las únicas, han sido las ONG las más insatisfechas con los resultados obtenidos en Johannesburgo. Quizás apuntaron demasiado alto si esperaban de los líderes políticos presentes un verdadero compromiso desde el que elaborar planes y fijar objetivos para erradicar la pobreza y proteger el medio ambiente del planeta. Evidentemente no fue la voluntad política de dichos líderes el dato más relevante y esperanzador de la Cumbre. Y sin voluntad política, su presencia, por muy masiva que fuese (aunque con destacadas ausencias), pocos frutos podía proporcionar.

Esta falta de voluntad política de los líderes mundiales es, cuando menos, desconcertante. ¿Revela su desinterés por el tema o, más bien, su temor a verse

²² En contraste con éstos, los documentos de *tipo I* vinculan y obligan a los gobiernos a cumplir con fechas, cuotas y propuestas de financiación en cuestiones que tienen que ver con la energía, el agua, la salud, la biodiversidad, la agricultura, etc..

“contra las cuerdas”? Que no asistiera el Presidente Norteamericano resulta insultante, aunque comprensible después de su reiterada negativa a firmar el Protocolo de Kyoto. Que el Presidente del Gobierno Español enviara a un miembro de su gabinete puede ser consecuencia de cálculos electoralistas. En todo caso, parece que ya ningún gobernante puede ignorar totalmente la preocupación manifiesta, en algunos sectores de la sociedad, por la situación del conjunto de la humanidad y de la naturaleza, o terminará pagándolo caro, al menos a medio plazo, si es que a corto plazo interesa más la bonanza de los mercados.

Pero una valoración del papel de los líderes políticos, presentes o ausentes, precisa mayores matizaciones. Porque las posiciones de partida y las expectativas de los diferentes bloques concurrentes han sido muy diferentes. Por un lado, la Unión Europea pretendía alcanzar resultados concretos en diversos apartados, mientras que el bloque de los países en vías de desarrollo exigía un contexto económico y comercial más justo para propiciar una mejora en sus propias economías. Por otra parte, un tercer bloque –el formado por Estados Unidos, Japón, Canadá y Australia– ha aplicado una estrategia consistente en no asumir ningún compromiso que estableciera objetivos y fechas concretas o compromisos financieros ineludibles²³.

¿Cuál de estos tres bloques consiguió imponer sus puntos de vista (y sus intereses)? Sin duda, el tercero, aunque puedan señalarse algunas excepciones en términos de compromisos más concretos. ¿Y quiénes han sido los grandes perdedores? Los países menos favorecidos: aunque mostraron ciertas divisiones entre ellos, sus grandes intereses eran convergentes y, una vez más, quedaron relegados y casi en el olvido.

Para encontrar una mejor explicación a estos resultados (si es que necesitan todavía ser más explicados...) es bueno tomar conciencia del marco actual de la globalización. Este proceso globalizador está abiertamente alentado por todos los intentos de liberalización que buscan convertir nuestro planeta en un inmenso mercado. El papel de la Organización Mundial del Comercio, que tan bien refleja los intereses de las grandes potencias, ha sido decisivo en este punto. La Cumbre de Johannesburgo tendría que haber servido para reorientar dicho proceso de globalización de manera que, en vez de ser pilotada sólo por

²³ No extrañará demasiado la ausencia del Presidente Bush si se tiene en cuenta que el Partido Republicano ha recibido de la industria petrolera y energética millones de dólares en contribuciones a su última campaña electoral, lo que le impulsará sin duda a apoyar a las grandes empresas en su batalla contra la defensa del medio ambiente.

los intereses comerciales, hubiera buscado un mejor equilibrio entre comercio y desarrollo sostenible. No ha sido así. Una vez más se han impuesto los intereses del mercado y las reglas de la OMC, a cuyo proceso se han querido supeditar siempre las cuestiones sociales y medioambientales. Latía en todo esto una gran lucha de poder entre la OMC (junto con las grandes empresas multinacionales) y la ONU. Las propuestas emanadas del Secretario General de esta organización poco antes de la celebración de la Cumbre, que recordábamos más arriba, ilustran la distancia entre ambas instituciones. Hay que resignarse, pues, a admitir que las reglas y políticas económicas globales son establecidas por otros, en otros foros y con otros criterios, pero nunca por los órganos más representativos de la ONU. La absoluta falta de voluntad para crear una verdadera Organización Mundial para el Medio Ambiente, paralela a la OMC, es el mejor comprobante de lo que decimos. Parece que se considera suficiente el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), reducido simplemente a eso, a un programa (y nunca concebido en forma de organización).

Estos enfoques son muy coherentes con la preferencia, manifestada por el grupo que capitaneaba Estados Unidos, por los acuerdos de tipo II. Y se comprenden ahora mejor los recelos de muchos países en vías de desarrollo y de numerosas ONG. En efecto, tras ese tipo de acuerdos se sospecha una tendencia a la privatización de ciertos servicios básicos. No queremos con esto oponernos sin más a la privatización, pero tampoco podemos ignorar (y ahí están recientes experiencias para corroborarlo) el peligro de que los intereses privados se antepongan a las necesidades de la población. Tampoco es nuestra intención minusvalorar las iniciativas que partan del sector privado, pero sí nos cuesta aceptar que cuestiones tan nucleares para la humanidad queden en manos de la libre voluntad de los agentes sociales y económicos, mientras que se rehuyen los intentos de someter dichas cuestiones al control de una regulación pública, ya sea por medio de acuerdos intergubernamentales, ya mediante normativas nacionales.

¿No es sintomático que se insista tanto en normas vinculantes para el comercio, mientras se rehuyen tal tipo de regulación para cuestiones tales como la reducción de la pobreza, la promoción de la justicia social o la preservación del medio ambiente?

Federico Mayor Zaragoza ha resumido toda esta problemática, enjuiciando los diez años que nos separan de Río, con unas palabras que pueden aplicarse a Johannesburgo. Las hacemos enteramente nuestras:

“No, no ha sido Río +10, sino Río -10, porque se han perdido 10 años en los que la Agenda 21 no se ha puesto en práctica y el medio ambiente se ha deteriorado. Diez años durante los cuales los gobernantes de las grandes democracias han transferido buena parte de su responsabilidad desde el gobierno al ‘mercado’ y relegado a la ONU –único marco ético y jurídico mundial existente– a una agencia humanitaria internacional de eventual intervención en los ámbitos que le son propios”²⁴.

4. A modo de conclusión

La Cumbre de Johannesburgo, ¿éxito o fracaso? Quizá no sean estos los términos más adecuados para valorar el evento. Si vamos más allá de los documentos y de los resultados cuantificables, la Cumbre consistió en 17 días de algo parecido a una “Expo” sobre el desarrollo sostenible y 10 días de Cumbre oficial en defensa de los intereses de los más poderosos. Fueron dos eventos, que convivieron simultáneamente, aunque desconectados el uno del otro. ¿No es ése un fiel reflejo del mundo en que vivimos?

El equilibrio de los intereses económicos, sociales y medioambientales, a la hora de satisfacer nuestras necesidades, es vital para la supervivencia del planeta. La justicia social y medioambiental es urgente y exigible para acabar con una situación en la que los menos viven muy bien, muchos malviven y demasiados mueren en un mundo de progreso y abundancia en términos globales. Pero en este momento resulta que el 20% de la población posee el 80% de la riqueza total del planeta, mientras que más de 80 países tienen hoy ingresos per cápita inferiores a los de hace 10 años y casi la mitad de la población mundial intenta subsistir con menos de 2 dólares diarios.

Tras la celebración de esta nueva Cumbre de la Tierra, el primer desarrollo que hay que propiciar –y con extrema urgencia, por cierto– es el de las conciencias de todos los seres humanos. Esto es lo primero que necesitamos para progresar de verdad hacia un mundo más justo y habitable, en el que los países del Norte tendríamos que comenzar por reconocer que no somos el centro.

“El caracol se mueve hacia delante, pero muy penosamente”. Con esta imagen, un consejero científico del gobierno alemán resumía los acuerdos sobre desarrollo sostenible alcanzados en la Cumbre de Johannesburgo. A fin de cuentas, ¿Johannesburgo ha sido Río +10, o Río -10? El caracol se está moviendo en la dirección correcta, pero debería hacerlo con mucha más velocidad y decisión si no quiere que las oportunidades se agoten y se quede, definitivamente, sin la “casa” que le protege y le sirve de refugio.

²⁴ F. MAYOR ZARAGOZA (2002), “La voz debida”, *El País*, 24 septiembre.