

Perspectiva de las cumbres de Río y de Johannesburgo. ¿Se harán realidad las estrategias de desarrollo sustentable y equitativo?

Víctor L. Urquidi

En retrospectiva, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo llevada a cabo en 1992 —llamada ahora Cumbre de Río— fue un parteaguas para la humanidad, por lo menos en el señalamiento del nuevo concepto del desarrollo sustentable y equitativo. En esa megaconferencia, acompañada de un gran foro paralelo de organizaciones no gubernamentales (ONG), académicas, empresariales y de la sociedad civil en general, culminó un proceso de discusión iniciado en las instancias multilaterales en Estocolmo en 1972. En los años sesenta, había aumentado de manera considerable la preocupación por el deterioro ambiental del planeta, y en consecuencia la necesidad de asumir por medio de la cooperación internacional el cumplimiento de programas globales, regionales y nacionales para detener los procesos de deterioro y asegurar la protección del medio ambiente.

Sin embargo, en los dos decenios transcurridos de Estocolmo a Río de Janeiro fue poco lo que se logró fuera de la aprobación de un Plan de Acción y la creación del Programa de

las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con sede en Nairobi, dotado de 100 millones de dólares. El Plan de Acción, sujeto a aplicación “voluntaria”, tuvo escaso resultado, aun entre los países industrializados, algunos de los cuales habían iniciado ya programas y medidas de protección ambiental. Los países de planificación central, encabezados por la Unión Soviética, ni siquiera asistieron a la Conferencia de Estocolmo. Las naciones en vía de desarrollo, encabezadas por Argelia, Brasil e India, reiteraron sus reclamos sobre la necesidad de mayores recursos financieros internacionales para el desarrollo, y no tomaron en serio los problemas de deterioro ambiental por no considerarse responsables de ellos. El PNUMA, a partir de 1974, logró impulsar algunas acciones de limpieza ambiental en Europa y apoyó a buen número de países en vía de desarrollo en la formulación de diagnósticos y de políticas y planes para el mejoramiento ambiental.

En 1984 se hizo evidente que sería preciso dar mucho mayor impulso a las políticas ambientales y hacerlas parte de los planes de desarrollo. La Asamblea General de las Naciones Unidas dio vida a una Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, presidida por la primera ministra de Noruega e integrada por 24 personalidades de todas las regiones del mundo. La Comisión Brundtland, así llamada, instalada en Ginebra con un secretariado muy competente, dio a conocer al público su informe en 1987, después de múltiples consultas regionales y con las comunidades científico-ecológicas. Dicho informe fue la base nueva para dar consistencia conceptual a la labor de las Naciones Unidas. *Nuestro futuro común*,¹ en relectura hoy, llama la atención por la sabiduría y la visión con que se abordaron los temas del medio ambiente del planeta.

¹ *Nuestro futuro común*, Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

No se trataba de impulsar el desarrollo a secas, sino un desarrollo que respetara la conservación de la naturaleza, redujera las contaminaciones y los deterioros existentes, y estimulara una transición ordenada y fundamental del empleo casi exclusivo de fuentes energéticas de origen fósil (entre ellas el carbón y el petróleo), peligrosas para la calidad atmosférica, a un uso mayor de fuentes renovables: el viento, los rayos solares, la biomasa, las mareas (la energía nuclear empezaba ya a plantear muchas dudas hacia el futuro). Se debía dar impulso, además, a procesos de producción “limpios” en la agricultura, la industria y los servicios, con las necesarias adaptaciones del transporte, el crecimiento urbano y el industrial, para hacer viables los propósitos de un desarrollo que se llamaría *sustainable y equitativo*, como legado indispensable a las generaciones venideras para su supervivencia.² Por lo demás, ha quedado en claro que las especies amenazadas no son sólo las comúnmente mencionadas de la fauna y la flora, sino la especie humana misma. Los efectos de la actividad económica sobre los recursos naturales son equiparables a los producidos en la salud humana por las contaminaciones, en diferentes lapsos según las especies y las localizaciones territoriales.

En la Cumbre de Río se adquirieron compromisos a medias, es decir, no vinculantes, en particular para empezar a dominar el cambio climático, proteger la biodiversidad, controlar la deforestación y proteger los bosques en general, y evitar la constante pérdida de suelos. Tan sólo el Convenio Marco sobre el Cambio Climático, pese a la creciente evidencia científica del efecto invernadero y el alza consecuente de la temperatura oceánica, tardó cinco años en tratar de aplicarse mediante el

² En inglés, *Sustainable and Equitable Development*, término traducido de diversas maneras a otras lenguas. En español prevalecen tanto *sostenible* (por ejemplo, en España y algunos países de la región latinoamericana), como *sustainable* (por ejemplo, en México y países de Centroamérica).

Protocolo de Kyoto de 1997; y apenas en 2002 se ha logrado, en la Cumbre de Johannesburgo, acordar su vigencia, que tomará unos dos años en producirse, sin la seguridad de que todos los países, sobre todo Estados Unidos y Australia, lo acepten o lo apliquen con rigor. Nadie ignora la oposición a ese protocolo, que han impulsado los intereses petroleros y carboníferos, por el lado de la oferta de combustibles, y los de la industria automovilística, por el lado de la demanda. Todos los grandes países industriales están violando las normas sobre emisiones de carbono y otros gases a la atmósfera, alejándose de los compromisos adquiridos o propuestos.

El Convenio Marco sobre Biodiversidad no tiene plena vigencia ni satisface a todos los países firmantes, principalmente los no industrializados. La deforestación sigue su curso alarmante en el planeta, como lo han demostrado los informes recientes del PNUMA y otros organismos.³ En materia de suelos no se advierte ningún avance. La relación entre la deforestación y el cambio climático es bastante obvia, pues se están mermando o están desapareciendo los “sumideros” de carbono. Acerca del agua dulce —su escasez creciente en algunas partes del planeta, su falta de calidad para cientos de millones de habitantes y su deficiente administración—, se inician apenas ahora los grandes diálogos multilaterales. En Río quedó el agua casi en el olvido, y en Johannesburgo si acaso se rescató un poco.⁴

³ PNUMA (UNEP), *GEO-3: Perspectiva ambiental global* (disponible hasta septiembre de 2002 sólo en inglés), en la que se hace un diagnóstico claro y preciso del constante deterioro ambiental, por regiones, de los últimos 30 años.

⁴ Como lo ha recalcado el doctor Asit Biswas, presidente del Centro del Tercer Mundo para la Administración del Agua, con sede en México, a partir de una reunión multilateral en 1977 en Mar del Plata, no sólo no se ha efectuado hasta la fecha ninguna evaluación de la situación global en materia de agua, sino que “ni siquiera se ha discutido el asunto de manera formal en las Naciones Unidas en cuanto a organizar semejante consulta”. Hasta fines de los años noventa, el agua, dice el doctor Biswas, desapareció de la agenda política inter-

La serie de recomendaciones de la Cumbre de Río sobre políticas ambientales y otras componentes del desarrollo sustentable y equitativo, incorporadas en la Agenda 21, quedó en puntos suspensivos, si no en letra muerta, en la mayoría de los países. En Río se firmó la Declaración sobre Desarrollo Sustentable, sin definir el concepto. Esto ha dado lugar a que no se haya iniciado aún en ninguna nación un proceso integral político-económico, social y ambiental que pueda asemejarse a lo que la Comisión Brundtland recomendó para el futuro. De hecho, la definición proporcionada por el Informe de esta comisión ha sido ampliada y enriquecida por quizá dos centenares de autores y organizaciones. Unos pocos países, la mayoría en el norte de Europa, se han aproximado en cierta medida al desiderátum de iniciar una estrategia de desarrollo sustentable y equitativo. Las condiciones económicas mundiales y su reflejo en el financiamiento internacional neto a favor de los países en desarrollo no han dado lugar a una aplicación suficiente de recursos para ese fin. Cuando se llegó a Johannesburgo, la idea del desarrollo sustentable y equitativo incluso empezaba a debilitarse en muchas partes y aun en círculos académicos.

La Cumbre de Johannesburgo a fines de agosto de 2002 ha rescatado por lo menos el concepto del desarrollo sustentable y equitativo, mantenido en su altar por la Secretaría de las Naciones Unidas y unos cuantos grupos académicos y ONG; aunque

nacional y dejó de considerarse como tema prioritario. En la actualidad, por fortuna, a raíz de iniciativas tomadas por Suecia, de la creación del Consejo Mundial del Agua y del establecimiento reciente de la Comisión Mundial sobre el Agua en el Siglo XXI, se prevé reiniciar una dinámica postergada durante 25 años ("From Mar del Plata to Kyoto: A Review of Global Water Policy Dialogues", ponencia escrita para presentarse en el Simposio Internacional del Agua para la Sobrevivencia Humana, Nueva Delhi, 25-30 de noviembre de 2002). En 2003 habrá en Kyoto un nuevo Foro sobre el Agua, como seguimiento del de La Haya de marzo de 2000, y a pesar de una declaración "ministerial" en Bonn, en diciembre de 2001, de poco efecto en Johannesburgo.

también, en cierto modo, por algunas organizaciones empresariales internacionales, como el Consejo Empresarial Mundial sobre el Desarrollo Sustentable (WBCSD, por sus siglas en inglés), con sede en Ginebra, que ha promovido y publicado varios estudios importantes de carácter global, de tipo propositivo, acerca de sectores industriales en los que sería indispensable avanzar con compromisos en materia ambiental, como los de celulosa y papel, transporte, cemento y otros.

Según Maurice Strong, quien fue secretario general de las conferencias de Estocolmo y Río de Janeiro, y primer director ejecutivo del PNUMA, “estamos por primera vez a cargo de nuestra propia existencia [...] tenemos, literalmente, el poder para decidir si vamos a sobrevivir o no”.⁵ Poco antes de la Cumbre de 2002, afirmó: “la gran esperanza cifrada en [Johannesburgo] es que reactive la voluntad política y el interés público”, ya que la Cumbre de Río, “pese a verdaderas decepciones”, dio lugar en efecto a que se registrara “un progreso real en algunos frentes”, aunque:

[diez] años después de Río vemos que cualquier progreso que hayamos logrado no nos ha hecho avanzar firmemente con una trayectoria que nos lleve a un futuro sostenible, [pues] la voluntad política está a la zaga, no porque se carezca del apoyo de los gobiernos, sino porque su atención está desviada por problemas más inmediatos, como el terrorismo. Espero y confío [...] en que la Cumbre de Johannesburgo realmente genere el impulso político de que ahora carecemos, porque de no ser así, cabría preguntarse de dónde vendrá el impulso.⁶

En otras palabras, el desarrollo sustentable y equitativo no ha alcanzado la prioridad necesaria ni en los gobiernos ni en las

⁵ Entrevista en *El País* (Madrid/México), 12 de marzo de 2001.

⁶ Entrevista en *Opciones*, publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junio de 2002, p. 23.

sociedades civiles; es más, el medio ambiente, pieza esencial de la nueva estrategia, tampoco ha sido objeto de prioridad. Como se verá más adelante, la voluntad política ha vuelto a fallar, sobre todo la de la primera potencia mundial, Estados Unidos.

Conforme se acercaba la Cumbre de Johannesburgo, soplaban vientos tanto optimistas como pesimistas. Las reuniones preparatorias no habían sido de gran éxito; por ejemplo, la última consulta en Bali acerca del documento que se suponía sería el Plan de Acción que aprobaría la Conferencia resultó en un severo “encorchetamiento” de cláusulas, en los que no se lograba ningún acuerdo. La mayoría de ellos se resolvió en el Comité Principal de la Conferencia, si bien respecto a otros se ignora lo ocurrido, salvo entre quienes hayan estado presentes, en cuanto al contenido encorchetado y las razones para no llegar a acuerdo.

Al fin, de Johannesburgo, aparte de las actividades de los foros paralelos, surgieron dos documentos:

—una Declaración Política de 32 puntos, que subraya el compromiso colectivo de alcanzar el desarrollo sustentable y equitativo para las generaciones futuras, en una perspectiva de largo plazo, con mejoramiento de los mecanismos multilaterales. O sea, lo ya declarado en Río de Janeiro; y

—un Plan de Acción (en inglés, en la versión disponible el 5 de septiembre, *Plan of Implementation*).

El Plan de Acción es un documento que recoge mucho de lo ya tratado en la Agenda 21 de Río de Janeiro en 1992, y pide reiteradamente su aplicación efectiva. Este nuevo Plan de Acción⁷ consiste en un articulado de 162 cláusulas, si se omiten de la penúltima versión las 51, 139 y 151, que se descartaron, y se añaden las 5 bis, 33 bis, 119 bis en adelante (que son 10), la 120 bis y la 146 bis, intercaladas. Se divide en 11 grandes capítulos, contando el VIII bis:

⁷ *Draft Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*, Doc. A/CONF.199/CRP7, Advanced unedited text, 5 de septiembre de 2002.

- I. Introducción.
- II. Erradicación de la pobreza.
- III. La transformación de patrones insustentables de consumo y producción.
- IV. Protección y administración de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social.
- V. El desarrollo sustentable en un mundo en proceso de globalización.
- VI. La salud y el desarrollo sustentable.
- VII. El desarrollo sustentable de los pequeños Estados isleños en vía de desarrollo.
- VIII. El desarrollo sustentable en África.
- VIII bis. Otras iniciativas regionales.
- IX. Medios de aplicación.
- X. Marco institucional para el desarrollo sustentable.

Como puede observarse, los capítulos no obedecen a un orden lógico y los temas no se jerarquizan. Dentro de los capítulos, algunas cláusulas sólo repiten enunciados de la Cumbre de Río de Janeiro, otras comprenden gran número de subcláusulas, otras son referencias específicas a un tema menor o a un país o región concretos (por ejemplo, los Estados isleños, África), y un sinnúmero son simples lugares comunes, o detalles dignos apenas de un reglamento. De todo ello, no obstante, se pueden entresacar las siguientes recomendaciones, unas reiterativas y otras nuevas (con referencias a capítulos y cláusulas, por ejemplo, II-6, etcétera):

Recomendaciones reiterativas o ya comunes

a) La erradicación de la pobreza (cláusulas II-6 a la 12). Se trata de enunciados sobre planes nacionales, incluso locales; acceso igualitario de la mujer; acceso de las poblaciones indígenas

al desarrollo; acceso a los programas de salud; promover infraestructura rural y acceso a los mercados; promover la actividad agropecuaria entre agricultores medianos y pequeños; mejorar los sistemas distributivos de alimentos; combatir la desertización y las alternativas de sequías e inundaciones; dar mayor acceso al agua potable y a los servicios sanitarios. Todo esto se ha dicho en innumerables informes de organismos de las Naciones Unidas y otros;

b) fortalecer la aportación que el desarrollo industrial pueda dar a la erradicación de la pobreza y a la administración sustentable de los recursos naturales, entre otras cosas mediante la integración de tecnologías ambientales, la promoción de microempresas y pequeñas y medianas empresas (II-9). No se menciona a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y otros organismos que han abundado en estos temas durante años;

c) apoyar el incremento de oportunidades de empleos que generen ingresos (II-9); se menciona en particular a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo enteramente ineficaz en la materia citada, pues depende de otros factores fuera de su alcance;

d) incrementar la inversión en tecnologías más limpias y en la ecoeficiencia (III-15), y reforzar la responsabilidad ambiental y social de las empresas (III-17);

e) evitar y reducir al mínimo la emisión de desechos, y maximizar su reuso y reciclaje, así como el empleo de materiales pro-ambientales (III-21), e insistir en la buena administración de los desechos químicos y los peligrosos (III-22);

f) ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar (IV-29);

g) mejorar el contenido de la Convención Marco sobre Biodiversidad (IV-42, con especificaciones);

h) dar mayor prioridad a los programas de administración forestal sustentable (IV-43);

i) incrementar y reforzar la labor de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como del Consejo Económico y Social y la Comisión sobre el Desarrollo Sustentable, en materia de ambiente y desarrollo sustentable (X-125 a la 132); asimismo la labor de otros organismos del Sistema de las Naciones Unidas y los organismos regionales (X-133 a la 144).

Recomendaciones nuevas

a) Reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas sin acceso a agua potable y a servicios sanitarios, y elevar el acceso a servicios de energía renovable y limpia, como medio de erradicar la pobreza (II-8);

b) lograr para el año 2020 un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios (se entra al detalle de algunos medios) (II-10);

c) promover en un plazo de 10 años programas de apoyo a iniciativas regionales y nacionales para acelerar la transición a patrones de consumo sustentables, con detalle de especificaciones (III-14);

d) desarrollar y difundir tecnologías alternativas en materia de energía, aumentando la proporción de energías renovables y tecnologías más limpias de empleo de combustibles de origen fósil, incrementando la eficiencia energética, y reduciendo las distorsiones provocadas por los subsidios que impidan el desarrollo sustentable (III-19);

e) aplicar estrategias de transporte para el desarrollo sustentable (III-20);

f) fijar como meta el año 2020 para minimizar los efectos adversos del empleo de productos químicos, y previamente el año 2008 para su clasificación y etiquetado (III-22);

g) formular para el año 2005 planes integrales de administración del agua y de eficiencia hídrica, con apoyos para los países en vía de desarrollo (IV-25, con varias subcláusulas, y IV-26 a la 28);

h) fijar como meta el año 2010 para la aplicación del criterio de los ecosistemas en materia de bancos de pesca, y el año 2015 para restaurar los inventarios ya reducidos, así como aplicar para el 2005 los planes de acción de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en materia de administración pesquera, y eliminar subsidios (IV-29);

i) establecer medidas eficaces sobre la prevención de desastres (IV-35);

j) reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de las personas que sufren de hambre, y promover la seguridad alimentaria (IV-38);

k) promover el ecoturismo sustentable (IV-41);

l) apoyar a los países en vía de desarrollo para que logren mayores beneficios derivados de la globalización, con referencia a la liberalización del comercio internacional en forma equitativa y no discriminatoria (V-45, 45 bis y siguientes);

m) reducir en dos tercios para el año 2015 las tasas de mortalidad de niños hasta de cinco años, y las de mortalidad materna en tres cuartos, respecto a la tasa vigente en el año 2000, y reducir para el año 2005 en 25% la prevalencia del sida entre jóvenes de 15 a 24 años en los países más afectados, y globalmente para el año 2010 (VI-46);

n) eliminar el plomo en la gasolina y en las pinturas (VI-49 y 50);

o) acelerar la protección ambiental de los Estados isleños (VII-52 a la 55);

p) apoyar a los países de la región de África en sus programas ambientales y de desarrollo sustentable, teniendo en cuenta la Nueva Participación para el Desarrollo de África (Nepad, por sus siglas en inglés) (VII-56 a la 65);

q) incrementar el volumen de recursos de cooperación financiera para los países en vía de desarrollo, mejorar las condiciones del financiamiento internacional y estimular el flujo de financiamientos y asistencia técnica de los sectores privados; incrementar las disponibilidades del Fondo Global del Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés) (IX-80 y 81);

r) apoyar el programa de Doha, de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (IX-84 a la 94);

s) cumplir las metas acordadas en materia de educación básica, y fijar el año 2015 para el cursado de la primaria completa, y otras (IX-109 a la 117). Ni siquiera se mencionan a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Conferencia de Jomtien, etcétera.

t) promover procesos de participación de organismos públicos y privados (X-145 a la 150);

u) “Reconocer la consideración que se está dando a la posible relación entre el ambiente y los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo” [sic] (X-152). Recomendación bastante floja, por decir lo menos (véase más adelante);

v) la Cumbre aprobó la creación del Grupo de los 15 Países Megadiversos, auspiciado y organizado por México [esto no apareció en el Plan de Acción].

Cabe hacer algunas consideraciones provisionales sobre la Cumbre de Johannesburgo —es demasiado pronto para hacer un balance completo.

Lo primero puedo resumirlo en esta frase: “Muchos árboles; poco bosque”, sobre todo en el Plan de Acción. Es más, po-

dría decir, respecto a lo primero, “muchos árboles y arbustos de todo tamaño y diferente importancia”. El Plan de Acción es un verdadero compendio desordenado semejante a las páginas amarillas de los directorios telefónicos, que suelen ser bastante desafiantes. Lo de “poco bosque” porque, pese a la insistencia en las Naciones Unidas en rescatar el concepto de desarrollo sustentable y equitativo, en los documentos emanados de Johannesburgo se perdió de vista el bosque, es decir, el conjunto interrelacionado de las políticas ambientales, sociales y económicas, y de reformas políticas y estructurales, que pueden dar lugar a que se generen los procesos de desarrollo sustentable.

Es obvio que la tecnología, el libre comercio, los avances en informática, las acciones de las organizaciones no gubernamentales y de diferentes grupos de acción local, los programas educativos y de capacitación, los programas de salud y algunos sectoriales como los referentes al agua, los servicios sanitarios y el transporte, y las orientaciones positivas que empiezan a dar algunos organismos empresariales privados, no pueden, por sí solos, frente a la voluntad todavía demasiado tenue manifestada por los gobiernos —sin interrelacionarse, coordinarse y fortalecerse—, contribuir gran cosa al desarrollo sustentable y equitativo, ni siquiera a la elaboración de una estrategia adecuada a mediano y a largo plazos. Todo ello está por hacerse, y Johannesburgo no parece haberse ocupado expresamente de estos aspectos. Sobre todo, ha faltado el compromiso político, una ausencia grave a estas alturas del deterioro ambiental del planeta.

Por otro lado, Johannesburgo ha demostrado que ese tipo de megaconferencias ha entrado en una etapa de rendimientos decrecientes, dado que, entre otras cosas, se manifestaron en ésta algunas dedicatorias especiales —desde luego comprensibles— a situaciones de la región africana, y faltó a su vez cohesión en los grandes problemas globales y regionales. Parece-

ría adecuado, como lo sugirió el primer ministro de Dinamarca al finalizar la reunión, que en adelante se refuercen los compromisos regionales y subregionales. Ha habido, es cierto, reuniones regionales previas, pero no eficaces, salvo en la Unión Europea (UE).

La situación en la región latinoamericana no da muchas esperanzas, pues por un lado actúa la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA (ORPALC), y por otro, en forma bastante secundaria, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC), sin aportar nada novedoso y sin conseguir consensos de importancia. Asimismo, existe una instancia de ámbito “hemisférico”, derivada de las propuestas norteamericanas para crear la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que en una reunión en Montreal en marzo de 2001, previa a la Cumbre de Quebec de abril, se limitó a declarar que “para lograr el desarrollo sustentable, reconocemos que la congruencia en materia de políticas a seguir debe empezar en casa propia, y deberá mejorarse a nivel internacional”, a lo cual siguen otras generalidades y lugares comunes, añadiéndose que sobre el cambio climático “no hubo pleno consenso”. En realidad, hubo bastante rechazo a las actividades de la ORPALC-PNUMA. Por estos caminos es dudoso que la acción llamada regional pueda llegar a algo concreto en materia de desarrollo sustentable y equitativo; tal vez podrían lograrse acuerdos a niveles subregionales en la región latinoamericana, por ejemplo, en el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), en América Central, en el Caribe ex británico.⁸ México actúa más bien en un ámbito de “merconorte”.

Otra consideración que surge de los resultados de la Cumbre de Johannesburgo es la necesidad de esclarecer el vínculo

⁸ Se encontrarán consideraciones sobre estos temas en un opúsculo que he titulado *Los desafíos del desarrollo sustentable en la región latinoamericana*, de próxima publicación por el programa LEAD/El Colegio de México.

entre “pobreza”, como se usa el término en las Naciones Unidas, y desarrollo sustentable. Queda la duda de si la Cumbre tuvo por objetivo impulsar las políticas económicas y sociales destinadas a reducir los coeficientes de pobreza que prevalecen en los países en vía de desarrollo —objetivo inobjetable para la humanidad, que se examina en diversas instancias de las Naciones Unidas— o si se trató de un objetivo más limitado, el de intentar mejorar las políticas ambientales como parte del proceso de desarrollo sustentable. Al igual que ocurre ya en tantas conferencias internacionales, sobre todo cuando los objetivos son varios, no se consigue conciliarlos; quedan todos a medias, en este caso los dos citados.

No parece que se haya logrado el primer objetivo, no obstante el capítulo II del Plan de Acción. Para empezar, los ministros del Medio Ambiente no eran los más indicados para tratar sobre asuntos de la pobreza mundial, que rebasan los aspectos puramente ambientales, y además, el clausulado de ese capítulo le da mucho peso a algunos aspectos ambientales, pero no a otros. Entró en las cláusulas respectivas un poco de todo, una especie de pequeño manual del desarrollo para las poblaciones que padecen pobreza.

En cuanto al segundo objetivo, en cambio, el del análisis de las partes ambientales tan importantes del desarrollo sustentable en general, que debe abarcar a los países del mundo industrializado así como a las naciones en desarrollo, no se otorgó la importancia necesaria a la corrección de las fallas en la protección de la biodiversidad; y, por lo demás, los problemas del cambio climático se dejaron implícitos en la aprobación del Protocolo de Kyoto, que tendrá en adelante su propia dinámica. En cuanto al acceso al agua, a la educación, a la salud, las acciones quedan un poco en el aire, sujetas a nuevos foros y conferencias (pues el agua no cuenta con ningún órgano especializado), y en su campo a las actividades de los organismos especializados

de las Naciones Unidas, como la UNESCO y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Las políticas ambientales nacionales y regionales permanecen un tanto en el limbo, sujetas a lo que los países bienamente quieran —y sobran ejemplos.

La enorme expansión demográfica del mundo que habitamos, que se calcula pueda llegar a rebasar los 8 000 millones de habitantes para el año 2020, no entró en las consideraciones de Johannesburgo, como también estuvo ausente en Río de Janeiro, donde se supuso que el asunto se trataría en la Conferencia de El Cairo de 1994 (sin mayor solución a la vista). El incremento demográfico se dará en su mayor parte en los países en vía de desarrollo, desde China e India, a Jamaica, Sudáfrica y Timor Oriental —salvo catástrofes. Buena parte de los países de estos grupos no han iniciado la llamada transición demográfica, es decir, que la natalidad se reduzca a la par que la mortalidad o aun a un mayor ritmo. Los incrementos de población se darán en consecuencia en los territorios más amenazados por el deterioro ambiental y por la falta de capacidad para mitigarlo o corregirlo, donde imperan los índices más elevados de pobreza o miseria, o sea, donde hay menos recursos financieros, menos conocimiento y tal vez menos cohesión social. El desarrollo sustentable y equitativo no podrá prosperar en medio de la miseria y la ignorancia.

En cuanto a derechos humanos, que se suponía podía ser un tema importante en la Cumbre de Johannesburgo —al decir de la entonces comisionada de las Naciones Unidas, Mary Robinson—, la cláusula del Plan de Acción entrecomillada líneas arriba —única referencia a este tema—, en el sentido de que los Estados “deberán reconocer la consideración que se está dando a la posible relación entre el ambiente y los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, con plena y transparente participación de los Estados miembros de las Naciones Unidas y los Estados observadores”, es a todas luces la-

mentable aun desde el punto de vista político. ¿La “posible relación”?, ¿cuál “desarrollo”?, ¿el de antes, o el desarrollo sustentable y equitativo?

Un tema que no se trata adecuadamente en el Plan de Acción, tal vez porque se ve como asunto nacional, cuando alcanza ya dimensiones transfronterizas terrestres y fluviales, y de otras aguas comunes, es el de la disposición de los desechos peligrosos y tóxicos. No basta mencionar la Convención de Basilea de 1989 sobre el Transporte y la Disposición de Desechos Peligrosos, de aplicación todavía limitada, e instar a que se ratifiquen los nuevos convenios de Rotterdam sobre Consentimiento Previo para el Comercio de Ciertos Productos Químicos e Insecticidas Peligrosos, y de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; habría, además, que hacer mucho mayor hincapié en el problema general de los desechos vertidos a los océanos, las bahías y deltas, los ríos y arroyos, los lagos, los campos abiertos, y en la simple labor de recolección de basura urbana, cuyos tonelajes irán creciendo, sobre todo en los países en vía de desarrollo. Por cierto, los desechos radiactivos no logran la menor mención en el Plan de Acción.

En algunas de sus cláusulas en el capítulo X, sobre el marco institucional internacional, el Plan de Acción incurre en autocongratulaciones inmerecidas por parte de la comunidad internacional, por más que habla también de la necesidad de fortalecer muchos aspectos de dicho marco que son palmariamente deficientes. Sin mediar ninguna evaluación objetiva, recomienda aplicar las recomendaciones del llamado Consenso de Monterrey “a todos los niveles”; encarga a la Asamblea General “adoptar” el desarrollo sustentable como elemento clave de sus actividades; propone incrementar el papel desempeñado por el Consejo Económico y Social, sobre todo en materia de coordinación de actividades; ensalza la labor de la Comisión del Desarrollo Sustentable y le encarga más funciones, no obstante su

relativo fracaso en los últimos años, etcétera —no sin advertir que “el fortalecimiento del marco institucional internacional para el desarrollo sustentable es un proceso evolutivo”, que deberá, entre otros aspectos, evitar duplicaciones, procurar mayor eficiencia, integración y coordinación. Todo ello también en el ámbito regional.

En el fondo, en Johannesburgo quedó sin definir el cómo integrar las políticas ambientales en las políticas destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad. Y, valga la reiteración, estuvo ausente la voluntad política para iniciar la estrategia que proteja las condiciones de vida de las generaciones venideras, que dé la espalda al desarrollo caracterizado por la expresión “más de lo mismo” y dé inicio a nuevos procesos en los que concurren todos los elementos del conocimiento y de las buenas experiencias ambientales, sociales, económicas y humanas de que ya se dispone.

El desarrollo sustentable y equitativo no significa suspender el desarrollo, sino modificarlo y humanizarlo, dar un viraje a favor de condiciones a largo plazo de convivencia pacífica y de supervivencia de la especie humana.