

LOS RESULTADOS DE LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO*

Ximena Fuentes Torrijo

RESUMEN

Las negociaciones diplomáticas que se llevaron a cabo en Johannesburgo entre el 24 de agosto y el 4 de septiembre de 2002 se iniciaron con pesimismo. Diez años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMD), la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo pretendía servir de foro para evaluar el cumplimiento de los compromisos de Río y, sobretodo, para reafirmar la disposición de todos los países a cumplir con las metas propuestas en 1992.¹ Pero las reuniones preparatorias revelaron claramente que en Sudáfrica la negociación no sería fácil, ya que no bastarían los compromisos políticos, sino que se buscarían acuerdos sobre acciones concretas para la aplicación del Programa 21 y los demás acuerdos de la CNUMD.

El contexto mundial en que se desarrollaba la Cumbre no era tal vez el más propicio. Diversos factores contribuían al clima de pesimismo, muy diferente del vivido diez años antes en Río: la negativa de Estados Unidos a ratificar el Protocolo de Kioto sobre Cambio Climático, el hecho indesmentible de que el estado del medio ambiente es peor que hace diez años, el incumplimiento por parte de los países desarrollados de la meta de otorgar el 0,7% de su PGB como asistencia financiera oficial para los países en desarrollo, la lenta recepción en el contexto del comercio internacional de la necesidad de compatibilizar adecuadamente el libre comercio con la protección del medio ambiente, por nombrar sólo algunos de los factores negativos. No puede dejar de mencionarse, como nuevo elemento generador de controversia, la globalización y los problemas que ésta produce, especialmente para los países en desarrollo.

* Este artículo se inscribe dentro del proyecto de investigación financiado por Fondecyt, No. 1020182.

¹ Ver Resolución de la Asamblea General A/RES/55/199, de 5 de febrero de 2001.

Los temas más controvertidos nuevamente dividían el globo entre países desarrollados y países en desarrollo.² En julio de 2002 los llamados “Amigos del Presidente” de la Conferencia identificaron las áreas en que sería más difícil alcanzar el consenso: el Principio 7 (responsabilidades comunes pero diferenciadas) y el Principio 15 (principio precautorio) de la Declaración de Río, los aspectos financieros del desarrollo sustentable, la globalización y el comercio internacional, los derechos humanos y los estándares laborales, la fijación de plazos para cumplir determinadas metas en áreas tales como energía renovable, subsidios energéticos, sustancias químicas y biodiversidad, gobernabilidad y transferencia de tecnología.³ Son los resultados obtenidos en estas áreas conflictivas los que permiten evaluar el verdadero impacto de la Cumbre en el concepto de desarrollo sustentable, ya que es precisamente aquí donde se exige a los Estados materializar los compromisos políticos y hacer un esfuerzo mayor para lograr un planeta sustentable. Este artículo, entonces, intentará evaluar los resultados positivos y negativos de la Cumbre de Johannesburgo a la luz de los dos documentos aprobados: el Plan de Acción y la Declaración Política sobre Desarrollo Sustentable. También se considerarán los resultados de “Tipo 2”, es decir, los acuerdos de cooperación público-privados que se promovieron en esta Cumbre para realizar proyectos concretos específicos en materia de desarrollo sustentable.

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: UNA RELACIÓN DE 30 AÑOS.

Treinta años atrás, en Estocolmo, se había logrado el consenso para aprobar una declaración política en torno a la necesidad de proteger el medio ambiente. Se dice que la Declaración de Estocolmo enfatizó los aspectos ambientales, pero desde los inicios de la negociación estuvo presente la relación entre el desarrollo económico y social, por una parte, y la protección ambiental, por la otra.⁴ El reconocimiento de esta relación quedó plasmado en el propio texto de la Declaración de 1972, y es así como sin mencionarlo en forma expresa, los Principios 8, 9, 10 y 11, tratan precisamente del concepto de desarrollo

² Se emplea esta división como una clasificación útil para analizar en forma general las diversas posiciones adoptadas por los países que asistieron a la cumbre; pero ciertamente, se reconoce que la clasificación puede ocultar las importantes diferencias que pueden existir al interior de cada bloque.

³ *Earth Negotiations Bulletin*, 26.08.2002, vol.22 No. 42, p. 2.

⁴ Sands, 'International Law in the Field of Sustainable Development', *The British Year Book of International Law* (1994), p. 309.

sustentable, entendido como la conciliación y la integración entre desarrollo económico y medio ambiente:

La búsqueda de la integración entre desarrollo económico y social, y la protección ambiental fue mucho más clara en las negociaciones que tuvieron lugar en Río de Janeiro en 1992. Tanto es así, que el rol que asumieron los países se definió por su posición frente al tema de la integración desarrollo/ambiente. El siguiente resumen de las distintas posiciones adoptadas en la CNUDM es ilustrativo.⁵ Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) alegaron en favor de la protección ambiental y se mostraron reticentes a incorporar el aspecto de la cooperación para el desarrollo de los países pobres. A esto hay que agregar una posición poco favorable a la regulación del comercio internacional. En ese momento, los países del norte pasaban por una crisis económica que no era favorable a la filantropía.⁶ En este sentido, Glender especifica que:

Los países desarrollados promovieron, como la única forma para solucionar los problemas ambientales, un enfoque de libre mercado y de baja participación de los gobiernos en los asuntos ambientales, casi solamente restringida a sus funciones de regulación. Asimismo, cuidaron muy bien que el tratamiento de la propiedad intelectual y la difusión de la tecnología se orientara con criterios estrictamente comerciales.⁷

Por su parte, los países en desarrollo, agrupados en el Grupo de los 77 (G-77) y, pese a las diferencias culturales y económicas existentes entre ellos, dejaron claramente establecida la necesidad de aumentar la transferencia de recursos financieros y tecnológicos para enfrentar la protección ambiental. Pero en lo que se refiere a su disposición a aceptar obligaciones ambientales hubo distintas posiciones, que se explican por las diferencias económicas, geográficas y ambientales entre ellos.⁸

Esta división entre norte y sur sirve para explicar de un modo general el tono de la negociación de Río; sin embargo, hay muchos matices que conviene precisar. Por ejemplo, Estados Unidos adoptó, en palabras de Gebler, una posición defensiva: “sus propuestas ambientales fueron muy selectivas y sólo estuvieron de acuerdo con medidas

⁵ Este resumen se basa en el artículo de Alberto Glender, “Las relaciones internacionales del desarrollo sustentable”, en Glender y Lichtinger (eds.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 258 y ss.

⁶ Hunter, Salzman y Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, 1998, p. 296.

⁷ *Ibid.*, pp. 258-9.

⁸ *Ibid.*, p. 261.

que no implicaran una modificación de sus políticas industriales y económicas vigentes”.⁹ Esto significó el aislamiento de los Estados Unidos y la acusación por parte de algunos países en desarrollo de que la política internacional estadounidense en materia de desarrollo sustentable adolecía de un doble estándar inaceptable. China, por su parte, “vio con desconfianza la Conferencia, por reconocer en ésta una posible limitación a sus programas de desarrollo”.¹⁰ Otros países, como Canadá, Nueva Zelandia y Australia se mostraron más dispuestos a buscar una conciliación entre desarrollo y medio ambiente, pero, su peso específico era débil.¹¹ Lo mismo puede decirse de los países nórdicos. Japón, por otro lado, no adoptó una posición clara, tal vez porque no quiso entrar en abierto conflicto con los Estados Unidos en estas materias.¹²

Pese a la diversidad de actores y de enfoques, los resultados de la CNUMD fueron catalogados de todo un éxito. En efecto, los logros políticos fueron impresionantes: una declaración política con 27 principios aplicables a la relación entre desarrollo y medio ambiente; un programa de acción, llamado Programa 21, con 40 capítulos y 115 áreas programáticas en que se identifican las acciones que debieran emprender la comunidad internacional y los distintos Estados en temas tales como la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha contra la pobreza, el fomento del desarrollo sustentable de los recursos humanos, la protección de la atmósfera, la lucha contra la desertificación y la sequía, el fomento de la agricultura y el desarrollo rural sostenible, la gestión ecológicamente racional de los productos químicos peligrosos, la protección y el acceso al agua potable, la protección de los océanos y de los ríos, el fortalecimiento del papel de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre desarrollo sustentable, y la necesidad de transferencia de tecnología y de recursos financieros;¹³ la aprobación de dos instrumentos para regular temas ambientales globales, el Convenio Marco sobre Cambio Climático y la Convención sobre Diversidad Biológica; y, finalmente, la aprobación de la Declaración de Principios sobre el Manejo Sostenible de los Bosques.¹⁴ Aunque políticamente la

⁹ *Ibid*, p. 259.

¹⁰ *Ibid*, p. 263.

¹¹ *Ibid*, p. 261.

¹² *Ibid*, pp.260-1.

¹³ El texto de Agenda 21 puede encontrarse en: www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm

¹⁴ En materia de bosques la división Norte/Sur se hizo aún más cruda. Los países en desarrollo sintieron fuerte la amenaza de “internacionalización de la soberanía nacional” representada por la propuesta del Norte (especialmente de Estados Unidos) de suscribir una convención sobre protección de bosques. En este contexto, no era extraño que el entusiasmo de los Estados Unidos por una convención sobre los bosques y su negativa a aceptar obligaciones específicas en materia

Conferencia de Río fue exitosa, pero en materia de acciones concretas sus resultados fueron más modestos:

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La Declaración no es un instrumento jurídicamente vinculante, de tal manera que sus disposiciones no pueden servir para dar por establecida la existencia de obligaciones jurídicas para las partes. Sin perjuicio de ello, recoge una serie de principios relevantes para el desarrollo sustentable, que pueden servir de guía para la interpretación de otras obligaciones que adquieran las partes en otros instrumentos. Además, la Declaración misma, en la medida en que fue adoptada por consenso por un gran número de Estados, representativos de los diversos intereses políticos y económicos que intervienen en el ámbito del desarrollo sustentable, puede servir de antecedente para la creación y prueba de normas de derecho internacional consuetudinario en estas materias. En este contexto, hay consenso entre los autores de que el Principio 2 de la Declaración, sobre la responsabilidad de los Estados de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de terceros, constituye derecho internacional consuetudinario. Sin embargo, otras obligaciones son objeto de mayor controversia. Así, no es posible hoy afirmar la existencia de una obligación jurídica de parte de los países industrializados de prestar ayuda financiera y transferir tecnología a los países en desarrollo. Tampoco es claro aún el estatus jurídico del principio precautorio. Y respecto del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus implicaciones para el derecho internacional son también bastante discutidas. Desde luego, los países industrializados se han resistido a que el principio se transforme en vehículo para reclamar de ellos una responsabilidad histórica por el daño ocasionado al medio ambiente. En Río, el G-77 llevaba una propuesta de Principio 7:

La mayor causa del deterioro continuo del medio ambiente global son los patrones insostenibles de producción y consumo, particularmente en los países desarrollados. . . En vista de su responsabilidad principal histórica y presente por la degradación ambiental y de su capacidad para hacer frente a esta preocupación común, los países desarrollados deberá proveer recursos financieros adecuados, nuevos y adicionales, y tecnologías ambientalmente adecuadas para los países en

de reducción de emisión de gases de efecto invernadero fuera vista como un ejemplo paradigmático de la aplicación de un “doble estándar”. Finalmente, lo más que pudo obtenerse fue una declaración (soft law) sobre la conservación de los bosques.

*desarrollo, sobre la base de términos preferenciales y concesionales, para permitirles a ellos alcanzar un desarrollo sostenible.*¹⁵

El texto aprobado finalmente dista mucho de reconocer una responsabilidad histórica y de vincular esa responsabilidad con una obligación legal de otorgar financiamiento y tecnologías a los países en desarrollo. El Principio 7 de la Declaración de Río se refiere más bien a una responsabilidad futura asociada al logro del desarrollo sostenible, en la cual los países desarrollados pueden jugar un rol preponderante, dado que, aparte de ejercer mayor presión sobre los recursos, tienen más recursos financieros y tecnológicos. Cabe señalar, pues, que no se excluye, la posibilidad de que en el futuro los países en desarrollo aumenten ostensiblemente su contribución a la degradación ambiental y, por ende, que exista un argumento para dejar de lado las diferencias y reclamar sólo las responsabilidades comunes.¹⁶ El texto del Principio 7 que logró aprobarse en Río es el siguiente:

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Documentos jurídicamente vinculantes. Se aprobaron dos convenciones: el Convenio Marco sobre Cambio Climático¹⁷ y la Convención sobre Diversidad Biológica.¹⁸ Ninguna de las dos establece obligaciones específicas para las partes en materia de protección ambiental y desarrollo sustentable. Ambas constituyen acuerdos que establecen un marco de principios y procedimientos para elaborar normas más específicas y vinculantes en el futuro. En materia de cambio climático, ni los países desarrollados ni los en desarrollo

¹⁵ UN Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.20/Rev.1 (1992), citado por French, 'Developing States and International Environmental Law: The importance of differentiated responsibilities', en 49 *International and Comparative Law Quarterly* (2000), p. 36. Mi traducción.

¹⁶ French, *loc.cit.*, p. 50.

¹⁷ La Convención entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Al 18 de diciembre de 2002, contaba con 187 ratificaciones.

¹⁸ La Convención fue aprobada y abierta a la firma durante la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), entro en vigencia internacional el 29 de diciembre de 1993 y en la actualidad han sido ratificado por 187 Estados (información actualizada al 13 de diciembre de 2002). Para más información puede revisarse la página web de la Convención: www.biodiv.org.

estaban preparados para comprometerse a reducciones específicas de las emisiones de gases de efectos invernadero (GHG, por sus siglas en inglés).¹⁹ Eso se dejó para futuros compromisos, entre los cuales el Protocolo de Kioto, que es el que contiene actualmente estas obligaciones, y se ha ratificado lentamente y no ha sido suscrito por los Estados Unidos.²⁰

La Convención sobre Diversidad Biológica también pretende servir de marco normativo para la conservación de la biodiversidad en el planeta,²¹ pero no contempla obligaciones específicas para los Estados en este campo, sino que se limita a fijar objetivos generales.²² El objetivo original se refería a la conservación de la biodiversidad, pero debió ampliarse para incluir otros temas, tales como el acceso a los recursos genéticos, el uso sostenible de los recursos biológicos, la distribución de los beneficios derivados de los recursos genéticos y el acceso a la biotecnología. Esta ampliación del ámbito de aplicación de la convención fue, como se podrá adivinar, una consecuencia del debate norte/sur que primó durante la negociación.²³ Se dice que muchos países del Sur no habrían estado dispuestos a participar en un tratado que sólo se preocupara de la conservación de la biodiversidad y no tocara temas económicamente relevantes, como el

¹⁹ Ver artículo 2 del Convenio Marco sobre Cambio Climático, que dispone: “El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.”

²⁰ El Protocolo de Kioto fue aprobado el 11 de diciembre de 1997 y al 22 de enero de 2003 contaba con 104 ratificaciones. De acuerdo a su artículo 25: “El Protocolo entrará en vigor el nonagésimo día contado desde la fecha en que hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la Convención, entre las que se cuenten Partes del Anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del Anexo I correspondientes a 1990.”

²¹ La Convención define la diversidad biológica como: “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas” (Artículo 2).

²² Es así como el artículo 1 de la Convención dispone que: “Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías, así como mediante una financiación adecuada.”

²³ Para detalles sobre las diversas posiciones adoptados por los Estados participantes en la negociación de la Convención sobre Diversidad Biológica ver: Koester, Veit, ‘The Biodiversity Convention negotiation Process and Some Comments on the Outcome’, en *Environmental Policy and Law*, 27 (1997), No. 3, pp. 175 y ss.

uso sostenible de los recursos y el acceso a la biotecnología.²⁴ Los países industrializados tampoco permanecieron impermeables al impacto económico del convenio. Ellos veían con preocupación la posibilidad de que se establecieran obligaciones jurídicamente vinculantes en el ámbito de la transferencia tecnológica y de la distribución de los beneficios de la biotecnología.²⁵ En ese contexto, la protección de los derechos de propiedad intelectual fue una de las cuestiones más debatidas y una de las razones fundamentales para que Estados Unidos se abstuviera de firmar el convenio. La negociación de la Convención sobre Biodiversidad condujo finalmente a la aprobación de un texto que representa una solución de compromiso entre las diversas posiciones de las partes, sin obligaciones específicas y con un texto bastante ambiguo, abierto a interpretaciones.²⁶

Medios de Ejecución. Los países en desarrollo estimaron que el costo de la ejecución del Programa 21 ascendería a 125 mil millones de dólares anuales, lo que implicaba agregar 70 mil millones a los 55 mil que ya se otorgaban a los países del tercer mundo en calidad de asistencia oficial para el desarrollo.²⁷ Estaba claro que éste sería uno de los temas más discutidos durante la Cumbre de Río. Finalmente se logró que los países desarrollados se comprometieran a cumplir su promesa de otorgar el 0,7% de su producto bruto en calidad de ayuda financiera, cifra a la que se trataría de llegar al año 2000.²⁸ A las controversias sobre las cifras se sumaría la discusión relativa al mecanismo mediante el cual se distribuiría la ayuda. Los países desarrollados sostuvieron que el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, dependiente del Banco Mundial, debía ser la entidad encargada de administrar los fondos. Esto fue resistido por los países en desarrollo, que temieron entregar la toma de decisiones en estas materias a los países industrializados, que son los que ejercen el control de los órganos decisorios del Banco Mundial. Además, los países desarrollados trataron de separar los problemas globales de los locales, aduciendo la existencia de fondos específicos, del Banco Mundial y otros

²⁴ Hunter, Salzman, y Zaelke, *op.cit.*, p. 957.

²⁵ *Ibid*, p.959.

²⁶ Ver por ejemplo el artículo sobre propiedad intelectual, artículo 16. Sobre las ambigüedades de que adolece el texto, ver Chandler, Melissa, 'The Biodiversity Convention: selected issues of interest to the international lawyer', *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 4 (1993), p. 141 y ss.

²⁷ Hunter, Salzman y Zaelke, *op.cit.* p. 296. La Secretaría de la Conferencia estimó el costo medio por año, en un lapso que va desde 1993 al 2000, en la suma de 600.000 millones de dólares (Ver Cap.33.18 de Agenda 21).

²⁸ Ver capítulo 33.13 de Agenda 21.

bancos de desarrollo, para cubrirlos.²⁹ Finalmente, el G-77 aceptó, pero siempre que se restructurara el Fondo para el Medio Ambiente Mundial de manera de dar mayor participación a los países receptores de fondos.³⁰ Además de servir de fondo para la financiación del Programa 21, el FMAM, sirve también para la aplicación del Convenio Marco sobre Cambio Climático y la Convención sobre Diversidad Biológica.

El objetivo del FMAM es sufragar los costos adicionales de la adaptación de los proyectos a las necesidades del medio ambiente mundial y financiar las estrategias regionales para resolver los problemas ambientales globales. Este objetivo se realiza en cuatro áreas de actividad: conservación de la biodiversidad, reducción de los riesgos del cambio climático, protección de las aguas internacionales y protección de la capa de ozono. Una de las críticas más fuertes al FMAM se refiere precisamente a la selección de las áreas que pueden aspirar a financiamiento. Se dice que se trata de cuestiones ambientales de interés primordial para los países donantes, y que se excluyeron otras cuestiones de interés específico para los países en desarrollo. También se ha criticado las dificultades que existen para establecer cuáles son los 'costos adicionales' de ajustar los proyectos a las necesidades del medio ambiente global. A ello se suma que no es fácil asegurarse que estos recursos efectivamente sean 'adicionales' a la cooperación internacional para el desarrollo ya existente. Por último, se alega que no incluye la participación de organizaciones no gubernamentales ni locales.³¹

Esta revisión de los logros específicos de la CNUMD puede haber dejado a algunos con gusto a poco. Sin embargo, el consenso alcanzado en Río no debe subestimarse. Probablemente no se haya avanzado todo lo que se habría deseado en términos de obligaciones jurídicamente vinculantes, pero su gran mérito fue que sentó las bases para la evolución posterior de un derecho internacional del desarrollo sustentable. En este contexto, era comprensible que la Cumbre de Johannesburgo generara grandes expectativas. De alguna manera, allí se pretendía ir donde Río no pudo llegar. Sin embargo, al momento de evaluar los resultados de la Cumbre del 2002, hay que mirar la compleja realidad internacional que acompañó la conferencia. En particular, a la tradicional división entre los intereses de los países desarrollados y los países en

²⁹ Glender, *op.cit.*, p. 275.

³⁰ Los órganos del Fondo son los siguientes: (i) Asamblea, compuesta de representantes de todos los participantes; (ii) Consejo, compuesto de 32 miembros (16 países desarrollados, 14 países en desarrollo y 2 países con economías en transición; (iii) la Secretaría; (iv) los Organismos de Ejecución: el PNUMA, el PNUD, y el Banco Mundial; v)

³¹ Para estas críticas ver Salzman, Hunter y Zaelke, *op.cit.*, pp. 1485-88.

desarrollo, se sumaban ahora los desafíos y problemas generados por el fenómeno de la globalización.

LA INSOSLAYABLE GLOBALIZACION.

A comienzos de los años noventa irrumpe con fuerza el concepto de desarrollo sustentable, que parece abarcarlo todo, desde la protección del medio ambiente hasta el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.³² Así concebido, el desarrollo sustentable se presenta como un objetivo que puede lograrse por la acción concertada de los Estados, sea mediante acuerdos políticos o a través del derecho internacional. En este contexto, los principios del desarrollo sustentable son mecanismos para propiciar un cambio en las relaciones internacionales, particularmente, en las relaciones económicas internacionales. Esta visión se recoge en el Programa 21, que en su primer aspecto se refiere precisamente a las dimensiones sociales y económicas del desarrollo sustentable, y afirma que '[l]as políticas económicas de los países y las relaciones económicas internacionales son en gran medida pertinentes al desarrollo sostenible'.³³

Este cambio en las relaciones económicas internacionales, propiciado por el concepto de desarrollo sustentable, llama a todos los Estados a emprender una acción reformadora: los llama a liberalizar el comercio pero mejorando el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo y teniendo presente la inestabilidad de los precios de sus productos y la relación de intercambio desfavorable; los insta a aumentar la ayuda financiera a los países en desarrollo, pero buscando soluciones al problema de la deuda externa; les pide fomentar la capacidad exportadora de los países en desarrollo, pero ayudando a diversificar las exportaciones para reducir la dependencia de productos básicos.³⁴ En consecuencia, el desarrollo sustentable cree firmemente en que hay que regular las relaciones económicas y los mercados internacionales.

A fines de los noventa, este llamado a que los Estados emprendan una acción transformadora debe enfrentar un nuevo concepto que irrumpe en la escena internacional: la globalización. Surge en ese momento una tensión entre la reforma propiciada por el

³² De alguna manera el desarrollo sustentable es el concepto que ha venido a suceder al antiguo "Nuevo Orden Económico Internacional". Así lo demuestra el hecho de que el antiguo Comité sobre Aspectos Jurídicos del Nuevo Orden Económico Internacional de la International Law Association, haya decido en su Conferencia de Cairo (1992) reconstituirse como Comité sobre los Aspectos Jurídicos del Desarrollo Sustentable.

³³ Ver párrafo 2.2 de la Agenda 21, en: www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp.

desarrollo sustentable y la desregulación que parecen propiciar los defensores de la globalización.

En 1992, hablar de globalización no estaba todavía de moda, pero hoy es un fenómeno insoslayable. Así, la protección del medio ambiente y la búsqueda de mejores condiciones económicas y sociales para los países y sus pueblos, son objetivos que confrontan hoy un mundo 'globalizado', con las implicaciones, positivas y negativas, que esto tiene. Cabe destacar algunos de los beneficios de la globalización: el rápido flujo de la información, que facilita la difusión del conocimiento científico para que sean muchos los que puedan disfrutar de sus beneficios, la integración estrecha entre los diversos países y pueblos, que posibilita la apertura de los mercados, la comprensión de diversas culturas, la propagación de la democracia y el estado de derecho. Pero la globalización parece tener más detractores que militantes y son muchos los que comparten la idea de que "la globalización actual no funciona".³⁵ No funciona porque la brecha entre pobres y ricos sigue aumentando. Stiglitz nos dice que en la última década del siglo XX el número de pobres ha aumentado en casi 100 millones de personas, pese a que el ingreso mundial ha aumentado en promedio un 2,5% anual.³⁶ La globalización, entonces, no ha traído más equidad; tampoco parece garantizar la estabilidad económica, ya que las crisis se han sucedido unas a otras. Por último, la protección del medio ambiente tampoco parece haber mejorado.³⁷ No es de extrañar, entonces, que en los discursos inaugurales de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible se escucharan quejas contra la globalización. Las palabras de Nitin Desai, Secretario General de la Cumbre, son claras en este sentido:

Un factor fundamental es el rápido cambio que ha experimentado el mundo en el presente decenio. Hoy hablamos cotidianamente y en todas partes de globalización, palabra que en Río apenas si se usaba. Ciertamente, el hecho de que hoy el desarrollo económico está impulsado cada vez por la liberalización del comercio y las finanzas ha hecho más difícil, en cierto modo, tratar de lograr algunos de los objetivos sociales y ambientales que se fijaron en el gran ciclo de conferencias de las Naciones Unidas comenzado con la Conferencia de Río. Y ... la globalización no ha traído mayor equidad sino que, en muchos sentidos, ha ahondado la brecha que

³⁴ Ver párrafos 2.3, 2.7, 2.9, 2.10, 2.12, 2.14 de Agenda 21.

³⁵ Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Taurus (Buenos Aires, 2002), p. 299.

³⁶ *Ibid*, p. 32.

³⁷ Ver Geo Environmental Outlook 2002, en www.unep.org.

*separa a los ricos de los pobres, tanto dentro de los países como entre los distintos países.*³⁸

La preocupación por los efectos negativos que puede tener la globalización en el proceso de desarrollo sustentable ya estuvieron presentes en 1997, cuando la Asamblea General revisó el cumplimiento de los compromisos de Río de Janeiro (Rio +5). En el Plan para la Ulterior Ejecución de Programa 21, aprobado ese año en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, se afirmó lo siguiente:

*7. Los cinco años transcurridos desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se han caracterizado por la mundialización acelerada de las relaciones entre los países en las esferas del comercio mundial, la inversión extranjera directa y los mercados de capital. La mundialización ofrece nuevas oportunidades y presenta nuevos problemas. Es importante que se ejecuten y refuercen las políticas ambientales y sociales nacionales e internacionales para procurar que la evolución de la mundialización tenga efectos positivos en el desarrollo sostenible, sobre todo en los países en desarrollo. Los efectos de la evolución reciente de la mundialización en los países en desarrollo han sido desiguales. Un número reducido de países en desarrollo han podido aprovechar esta evolución y han atraído grandes corrientes de capital privado externo, han experimentado un importante crecimiento impulsado por las exportaciones y han visto acelerarse el crecimiento del producto interno bruto per cápita. Sin embargo, muchos otros países, en particular los de África y los menos adelantados, han experimentado un crecimiento lento o negativo y siguen estando marginados. Como consecuencia de ello, por lo general su producto interno bruto per cápita se estancó o disminuyó hasta 1995. A estos y a otros países en desarrollo, los problemas de la pobreza, el escaso nivel de desarrollo social, la insuficiencia de las infraestructuras y la falta de capital les han impedido beneficiarse de la mundialización.*³⁹

Los más férreos críticos de la globalización tienden a presentar este fenómeno simplemente como la antítesis del desarrollo sostenible. Para muchos ambientalistas, globalización y sustentabilidad son términos antagónicos.⁴⁰ Mientras los defensores de la globalización destacan la eficiencia en el uso de los recursos que el libre mercado promueve, sus detractores rechazan la eficiencia, no porque defiendan esquemas ineficientes de producción, sino porque rechazan el modelo de desarrollo basado en el crecimiento. Así, algunos no dudan en afirmar que “[l]os efectos del crecimiento pueden devorar y anular con demasiada facilidad los efectos de la eficiencia”, agregando que “en

³⁸ Declaración del Sr. Nitin Desai, Secretario General de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, A/CONF.199/20, Anexo II.

³⁹ Plan para la Ulterior Ejecución del programa 21, A/Res/S-19/2, 19 de septiembre de 1997. El texto en español de esta resolución empleaba en 1997 el término ‘mundialización’, actualmente se ha generalizado el empleo del término ‘globalización’.

la historia de la sociedad industrial hasta nuestros días, las mejoras en la eficiencia se han convertido casi invariablemente en nuevas oportunidades de expansión y crecimiento”, siendo ese el talón de Aquiles ecológico de la globalización.⁴¹ Pero ¿no es acaso legítimo que Brasil, China, la India y los demás países en desarrollo busquen un mayor crecimiento económico? Gran parte del pensamiento ecologista propugna un cambio radical al proceso de desarrollo económico actual. Así concebido, este tipo de postura puede calificarse de utópica, en el sentido de que un cambio radical de esta naturaleza no es una alternativa realista para que los países pobres alcancen mejores estándares de vida para su población.

Dejando de lado las visiones extremas, la verdadera tensión entre sustentabilidad y globalización tiene que ver con el grado de regulación o intervención que se admita en el contexto de la globalización. Como señala Brigitte Stern, el hecho de que la globalización haya surgido en el campo económico explica por qué hoy en día la perspectiva económica domina la visión que se tiene del mundo.⁴² Y, si pensamos que en el campo de la economía ha triunfado un modelo basado en el libre mercado, no debe extrañar, que la globalización tienda a fundirse con la liberalización. En la medida en que la primera implica mera desregulación, el conflicto con la sustentabilidad es claro, ya que el desarrollo sustentable confía en la transformación que pueden producir las políticas públicas impulsadas por los Estados. Los partidarios de la desregulación, en cambio, estiman que el Estado es un obstáculo para el crecimiento y la eficiencia. Sin embargo, la globalización admite una lectura más mesurada, mediante la cual se podría llegar a construir una relación más positiva con el desarrollo sustentable. Esa globalización más moderada admite que al Estado le corresponde un rol importante en los ámbitos del desarrollo económico y la protección ambiental.⁴³ También acepta que las organizaciones internacionales pueden cumplir una función reguladora de las relaciones económicas internacionales; aunque hay que advertir que respecto del papel de éstas últimas, no ha sido fácil lograr reformas que lleven a una mayor legitimidad del proceso de toma de

⁴⁰ Ver en este sentido, Sachs, Wolfgang, *Globalización y Sustentabilidad*, Publicado por la Fundación Heinrich Boell y el Programa Cono Sur Sustentable (Montevideo, 2002).

⁴¹ Sachs, *op.cit.* p. 9.

⁴² Stern, ‘How to regulate globalization?’, en Byers, *The Role of Law in International Politics*, (Oxford, 2000), p. 249.

⁴³ French, ‘The Role of the State and International Organizations in Reconciling Sustainable Development and Globalization’, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2 (2002), pp. 135 y ss.

decisiones, por lo que muchos dudan del compromiso de las organizaciones económicas internacionales con el desarrollo sustentable.⁴⁴

Está claro que hay muchas opiniones sobre el grado adecuado de intervención que admiten los mercados. Hay diversas ideas sobre la necesidad de aumentar, disminuir o eliminar la asistencia financiera que entregan los países desarrollados a los países en desarrollo. Existen opiniones divergentes sobre la necesidad de establecer reglas de responsabilidad y rendición de cuentas para las empresas transnacionales. Se discute también sobre la transparencia del sistema financiero internacional. No hay consenso todavía sobre la mejor manera de conciliar el libre comercio con las medidas de protección ambiental que pueden implicar barreras comerciales.⁴⁵ También se discute sobre las supuestas bondades de la liberalización de los mercados de capitales.⁴⁶ Ante la variedad de fórmulas para conciliar globalización con desarrollo sustentable era previsible que existiera discrepancia sobre la redacción del texto del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible que debía aprobarse en Johannesburgo. Una de las propuestas enfatizaba los aspectos positivos de la globalización y restaba importancia, tal vez, a los problemas que ha ocasionado a los países pobres.⁴⁷ Las propuestas alternativas hacían explícitos los efectos negativos de la globalización y llamaban con más vehemencia a corregir los defectos:

. . . [En particular] los países en desarrollo y los países con economía en transición se enfrentan con dificultades especiales para responder a los desafíos y las oportunidades de la globalización. [Se teme también un aumento en la inestabilidad del sistema económico y financiero internacional, la marginación [tensión ambiental], los efectos sociales negativos y la pérdida de la diversidad cultural.] [globalización debe ser totalmente inclusiva y equitativa, y existe una aguda necesidad de políticas y medidas en los planos nacional e internacional, formuladas y aplicadas con la

⁴⁴ Respecto de este último punto, Stiglitz dice al comentar las políticas del FMI: “El FMI ha cambiado profundamente a lo largo del tiempo. Fundado en la creencia de que los mercados funcionan muchas veces mal, ahora proclama la supremacía del mercado con fervor ideológico”, y agregando al final del párrafo: “Keynes se revolvería en su tumba si supiese lo que ha sucedido con su criatura”, *op.cit.*, p. 40.

⁴⁵ La relación entre libre comercio y protección ambiental no ha sido fácil. En 1991 un panel del GATT se pronunció sobre las medidas unilaterales de protección del delfín impuestas por Estados Unidos, que restringían el ingreso del atún enlatado proveniente de México. La decisión favoreció a México, aduciéndose que no se podía discriminar entre productos similares. Los paneles del GATT/OMC han evolucionado hacia una posición un tanto más amistosa con las medidas de protección ambiental, como lo demuestra la decisión en el caso de los Langostinos y las Tortugas. Sin embargo, hasta ahora todas las medidas ambientales unilaterales que restringen el comercio han sido declaradas incompatibles con las normas del libre comercio.

⁴⁶ Stiglitz, *op.cit.* p. 308—9.

⁴⁷ Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, proyecto de plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 26 de junio de 2002, A/CONF.199/L.1, párrafo 45.

participación plena y eficaz de los países en desarrollo y los países con economía en transición, para ayudarlos a responder eficazmente a esos desafíos y oportunidades.]. Se requieren esfuerzos en los planos internacional, regional y nacional para que la globalización contribuya al desarrollo sostenible y para que sea equitativa e inclusiva y responda a las necesidades de los países en desarrollo. Las posibilidades de la globalización de promover el desarrollo sostenible para todos aún no se han concretado.]. . .⁴⁸

El texto que finalmente logró aprobarse ofrece una visión más equilibrada sobre los efectos positivos y negativos de la globalización, pero reconoce la necesidad de introducir políticas y medidas que ayuden a los países en desarrollo y con economías en transición a beneficiarse de la globalización:

La globalización ofrece oportunidades y plantea desafíos para el desarrollo sostenible. Reconocemos que la globalización y la interdependencia ofrecen nuevas oportunidades para el comercio, las inversiones y las corrientes de capital y para el avance de la tecnología, incluida la tecnología de la información, y contribuyen al crecimiento de la economía mundial, el desarrollo y el mejoramiento del nivel de vida en todo el mundo. Al mismo tiempo, sigue habiendo graves desafíos, incluidas graves crisis financieras, inseguridad, pobreza, exclusión y desigualdades dentro de las sociedades y entre ellas. Los países en desarrollo y los países con economías en transición hacen frente a dificultades especiales para responder a esos desafíos y oportunidades. La globalización debe ser totalmente inclusiva y equitativa, es esencial introducir políticas y medidas en los planos nacional e internacional, que se formulen y apliquen con la participación plena y eficaz de los países en desarrollo y los países con economías en transición, para ayudar a esos países a responder eficazmente a los desafíos y las oportunidades. . . .⁴⁹

El camino hacia una relación más productiva entre globalización y desarrollo sustentable había sido preparado antes de Johannesburgo, en marzo de 2002, con el consenso de Monterrey y en noviembre de 2001 con la Declaración de Doha. El gran logro de Doha fue la aprobación, en el contexto de la OMC, de un Programa para el Desarrollo en que éste y los intereses de los países pobres se ponen al centro del trabajo de la organización.⁵⁰ El programa de trabajo de Doha plantea, entre otras, la negociación de la reducción de los subsidios agrícolas que se aplican en los países desarrollados; la liberalización del sector servicios; la reducción de los aranceles para los productos

⁴⁸ *Ibid.* párrafo 45 alt.

⁴⁹ Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, A/CONF.199/20*, Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, párrafo 47.

⁵⁰ OMC. Conferencia Ministerial. Cuarto período de sesiones, Doha, 9-14 de noviembre de 2001. declaración Ministerial. WT/MIN(01)/DEC/1, párrafo 2.

industriales cuya exportación interesa a los países en desarrollo; la negociación de ciertos aspectos de los derechos de propiedad intelectual, de tal manera que estos se apliquen en forma que apoye la salud pública, promoviendo el acceso a los medicamentos y la investigación y desarrollo de medicamentos nuevos; la negociación de un marco multilateral de protección de la inversión extranjera que refleje de forma equilibrada los intereses de los países de origen y los países receptores, teniendo en cuenta las políticas y objetivos de desarrollo de estos últimos, así como su derecho a reglamentar en función del interés público; el estudio de medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en relación con los países en desarrollo; el examen de la relación entre comercio, deuda y finanzas, y de posibles recomendaciones sobre las medidas que habría que adoptar en el marco del mandato y la competencia de la OMC para aumentar la capacidad del sistema multilateral de comercio de contribuir a una solución duradera del problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo y menos adelantados.⁵¹

Por su parte, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo dio como resultado el llamado Consenso de Monterrey, que se refiere a la necesidad de una nueva alianza entre Estados desarrollados y en desarrollo. Esta nueva alianza no se basa tan sólo en el fomento del libre comercio, sino también en la promoción de la cooperación financiera y técnica internacional, la financiación sostenible de la deuda externa, así como la adopción de medidas para el alivio de ésta y la búsqueda de coherencia entre los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales. Si bien se acepta que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social, se reconoce también que las economías nacionales requieren un entorno económico internacional favorable, lo que implica que 'hay gran necesidad de formular y aplicar políticas y medidas en los planos nacional e internacional, con la plena y activa participación de los países en desarrollo y los países con economías en transición, para ayudarlos a superar' los problemas y las oportunidades de la globalización.⁵²

Pese a que ni Doha ni Monterrey dan una solución precisa al problema de la compatibilización entre globalización y desarrollo sustentable, debe reconocerse que su aporte es importante, pues ambas declaraciones representan la existencia de un

⁵¹ *Ibid*, pp. 3 y ss.

⁵² Naciones Unidas, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey 8México, 18 a 22 de marzo de 2002, A/CONF.198/11, párrafos 4, 6 y 7.

consenso universal en torno a la necesidad de regular la globalización. Así pues, al menos se abandona la visión del mundo en que sólo rige el libre mercado. Por supuesto, seguirán existiendo defensores de la globalización como desregulación absoluta. Un artículo editorial de *The Economist*, señalaba que la Cumbre de Johannesburgo llamaba a los líderes occidentales a mantener la agenda realmente simple, limitándose a dos cosas: dejar en claro que en los diez años transcurridos desde Río se ha alcanzado un gran progreso en el bienestar humano gracias a la liberalización de las economías y la apertura de las fronteras a un mayor comercio e inversión, y señalar claramente que no se pueden compartir las riquezas más equitativamente, ya que hacer a los ricos más pobres no hará a los pobres más ricos.⁵³ Por suerte, la Cumbre de Johannesburgo, siguiendo la línea de Doha y Monterrey, ha reconocido que el Programa para obtener un desarrollo sustentable es mucho más complejo que la simple liberalización total.

LOS RESULTADOS DE LA CUMBRE

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible se negociaron y aprobaron dos documentos: la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. La difícil y prolongada negociación del Plan de Aplicación dejó poco tiempo para negociar la declaración política, cuyo borrador fue presentado sólo dos días antes de que terminara la conferencia. La Declaración de Johannesburgo contiene 37 párrafos organizados en 6 capítulos. Reitera que el desarrollo sostenible se basa en tres pilares: el desarrollo

⁵³ *The Economist*, August 31st-September 7th, 2002, p. 11: "Keep the real agenda simple. . . . The first thing they should do is to tell the truth about poverty, growth and the environment. Thabo Mbeki, South Africa's president, delighted the anti-growth lobby with his opening speech, but did a huge disservice to the facts. "Sadly", he said, "we have not made much progress in realising the grand vision ... the tragic result of this is the avoidable increase in human misery and ecological degradation, including the growing gap between North and South, It is as though we are determined to regress to the most primitive condition of existence in the animal world, of the survival of the fittest." In contrast, what responsible heads of government should say is that the ten years since the Rio summit (home of that "grand vision") have seen lots of progress in enhancing human welfare, especially in the most populous countries of the world, China and India, thanks to those countries' decisions to liberalise their economies and to open their borders to more trade and investment. Such globalisation has already narrowed the overall gap between North and South. But some countries, notably in Africa and the Middle East, have chose not to take part in that process, and misery there has increased. . . . The second thing that western leaders can do is to state clearly what they can, and cannot, do for their poorer counterparts. They cannot "share assets more equitably", as some claim; making the rich poorer will not make the poor richer. Virtually everything needed to help countries grow and reduce poverty depends chiefly on domestic policies ...".

económico, el desarrollo social y la protección ambiental. Reafirma los compromisos adquiridos en Río de Janeiro y se adhiere a la visión que sobre el futuro de la humanidad resulta de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, de Monterrey, y de la Conferencia Ministerial de Doha. Define los grandes problemas por resolver: la erradicación de la pobreza, la modificación de las pautas insostenibles de producción y consumo, y la protección y ordenación de las base de recursos naturales para el desarrollo social y económico. Reconoce que las grandes disparidades en la distribución de la riqueza son una grave amenaza para el desarrollo sostenible y acepta que la globalización ha creado nuevos problemas. En cuanto a las medidas que hay que adoptar para hacer frente a estos problemas, la Declaración resume en pocos párrafos lo que se detalla en el Plan de Aplicación: insta a los países desarrollados a alcanzar los niveles internacionalmente convenidos de asistencia oficial para el desarrollo, apoya la creación de alianzas regionales fuertes para promover la cooperación internacional, afirma que el sector privado también tiene el deber de contribuir al desarrollo sostenible, y, por último, llama a crear instituciones internacionales y multilaterales más eficaces, democráticas y responsables.

El Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre es un texto extenso, que consta de 170 párrafos agrupados en 11 capítulos. En él se espera encontrar las acciones concretas que contribuirán a cumplir los compromisos establecidos en la Declaración de Río de 1992 y en el Programa 21. Para algunos, el gran éxito del Plan de Johannesburgo ha sido el énfasis que se logró poner en temas de desarrollo social tales como la erradicación de la pobreza, el acceso al agua y a los servicios de saneamiento, y la salud.⁵⁴ Así, se acordó reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas cuyo ingreso sea inferior a 1 dólar diario, la de personas que padezcan hambre y la de personas que no tengan acceso al agua potable.⁵⁵ Se acordó también fortalecer la contribución del desarrollo industrial a la erradicación de la pobreza, de manera compatible con la protección del medio ambiente.⁵⁶ Para algunos, el Plan presenta una visión distinta de la pobreza que aquella del Programa 21. Esta última, dicen, se centraba en una visión unidimensional de la pobreza, definida en función del ingreso; en cambio el Plan de Johannesburgo tiene una perspectiva multidimensional, en que la pobreza se

⁵⁴ IISD, Earth Negotiations Bulletin, vol. 22 No. 51, 6 September 2002, p. 16, online: www.iisd.ca/linkages/2002/wssd.

⁵⁵ Párrafo 7(a) del Plan de Aplicación.

relaciona no sólo con un problema de ingresos escasos, sino también con la falta de acceso a los recursos energéticos, al agua potable, o a los beneficios de la biodiversidad, entre otros.⁵⁷

En otras áreas específicas, los resultados de Johannesburgo son los siguientes:

Energía. Respecto de la energía, la discusión giró en torno a dos cuestiones conexas pero diferentes. Por una parte, a propósito de las medidas para mitigar la pobreza, se discutió el tema del acceso a la energía. Al respecto, hubo acuerdo en la necesidad de facilitar el acceso a servicios y recursos energéticos confiables, de costo razonable, económicamente viables, socialmente aceptables y ecológicamente razonables.⁵⁸ El segundo tema fue mucho más controvertido: el fomento del uso de fuentes de energía renovables. El G77 y China se opusieron a que se establecieran metas específicas sobre la utilización de estas fuentes, así como a la fijación de plazos determinados para alcanzarlas. También hubo oposición de parte de muchos países industrializados. En cuanto a los subsidios energéticos, tampoco se logró acuerdo respecto de metas y fechas, existiendo un frente de oposición integrado por Estados Unidos, el G77 y China, Australia, Canadá y Japón, y un frente en favor de eliminar los subsidios, formado por la Unión Europea, Islandia, Nueva Zelandia y Noruega. El texto final del Plan de Aplicación no contiene metas específicas ni plazos en esta materia.

Sustancias químicas. Se discutió bastante acerca de la fijación de un plazo (2020) para la reducción de los efectos adversos de los productos químicos en la salud humana y el medio ambiente. Finalmente se logró el compromiso de que “para 2020 los productos químicos se utilicen y produzcan siguiendo procedimientos científicos transparentes de evaluación y gestión de los riesgos, teniendo presente el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de manera que se reduzcan al mínimo los efectos adversos de importancia que puedan tener en la salud humana y el medio ambiente. . .”.

Protección y gestión de los recursos naturales. Respecto de un compromiso para detener e invertir la tendencia a la degradación de los recursos naturales, no pudo

⁵⁶ Ver párrafo 10 del Plan de Aplicación.

⁵⁷ Earth Negotiations Bulletin, 6 September 2002, p. 17.

⁵⁸ Ver párrafo 9(a) del Plan de Aplicación.

acordarse un plazo definido (se proponía el año 2015). Asimismo, se proponía hacer una referencia clara a la aplicación del principio precautorio en el cumplimiento de este compromiso, lo que tampoco logró acordarse. El texto aprobado señala que “para invertir la tendencia actual de degradación de los recursos naturales es necesario aplicar estrategias que incluyan objetivos aprobados a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional, para proteger los ecosistemas y asegurar la ordenación integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos, al tiempo que se fortalece la capacidad local, nacional y regional”.⁵⁹

Cambio climático. Pese a la inicial oposición de los Estados Unidos, finalmente logró aprobarse el texto del párrafo 38, que exhorta a los Estados que no lo hayan hecho a ratificar el Protocolo de Kioto.

Desertificación. No fue fácil acordar un texto en que se llamara al FMAM a ampliar su ámbito de actividades para cubrir el problema de la desertificación. Esto se logró finalmente gracias a una solución de transacción en que los países en desarrollo retiraron su propuesta de que el FMMA se ampliará también a proyectos ambientales de relevancia sólo nacional.

Biodiversidad. La discusión giró en torno a dos grandes temas: a) la fijación de un plazo determinado para conseguir una reducción significativa del ritmo de pérdida de la diversidad biológica y b) la distribución equitativa de los beneficios derivados de la utilización de la biodiversidad. El texto aprobado condiciona el plazo de 2010 para lograr el objetivo de reducir la pérdida de la biodiversidad al suministro por los países desarrollados de recursos financieros y técnicos nuevos y adicionales a los países en desarrollo. En lo relativo a la distribución de los beneficios derivados de la utilización de la diversidad biológica, se acordó negociar “la creación de un régimen internacional para promover y salvaguardar de forma eficaz la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos”. En todo caso, no quedó claro si ese régimen sería jurídicamente vinculante o bien constituiría un conjunto de directrices voluntarias.

Medios de ejecución. Como era de esperar, éste fue uno de los capítulos más difíciles de negociar. Tanto es así, que el facilitador, Embajador John Ashe, de Antigua y Barbuda, presentó un nuevo texto, distinto del borrador de Bali, para llevar a cabo la discusión. Es en esta parte donde confluyen temas tales como la asistencia financiera

⁵⁹ Ver párrafo 24 del Plan de Aplicación.

oficial a los países en desarrollo, la relevancia de la inversión extranjera, la financiación del desarrollo mediante recursos financieros nuevos y adicionales, y el rol de las reglas del libre comercio en el logro de un desarrollo sostenible. Pudo apreciarse que los países en desarrollo querían referencias más explícitas al Consenso de Monterrey, lo que se logró. Los Estados Unidos intentó, sin éxito, incluir algunas referencias a la gobernabilidad, lo que fue objetado por los países en desarrollo que vieron en esto un intento de condicionar la entrega de recursos financieros. El reconocimiento de la necesidad de una reforma del sistema financiero internacional también era una cuestión importante para los países en desarrollo. En este punto, la discusión giró en torno al empleo de términos tales como “más transparente” y “total y efectiva participación”, que no gustaba a algunos países desarrollados tal vez por ver en ellos un impulso de reforma demasiado radical. El texto aprobado habla de promover un sistema transparente, equitativo e incluyente y, respecto de la participación, habla de una participación efectiva.⁶⁰

En materia de comercio internacional, básicamente se acordó reafirmar los compromisos adquiridos en Doha. Los países en desarrollo intentaron que se empleara un lenguaje más claro respecto de la necesidad de eliminar los aranceles y las barreras para-arancelarias que los países desarrollados aplican a sus productos de exportación, pero lo más que se logró fueron referencias a la Declaración de Doha. Por último, el G77 y China también intentaron que se incluyera el compromiso de establecer un mecanismo internacional para tratar los problemas de inestabilidad de los precios de los productos básicos y el deterioro de la relación de intercambio. Como era de esperar, esta propuesta no prosperó y el texto aprobado sólo se refiere a “aumentar la capacidad de los países que dependen de los productos básicos de diversificar sus exportaciones mediante, entre otras cosas, la asistencia técnica y financiera, la asistencia internacional para la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos, y abordar la cuestión de la inestabilidad de los precios de los productos básicos y el deterioro de la relación de intercambio ...”.⁶¹

Marco Institucional. En esta parte abundaron temas muy conflictivos: derechos humanos, gobernabilidad, -tanto en el plano interno como internacional-, acceso a la información, y dimensión social del desarrollo sustentable. Los países en desarrollo querían que el llamado derecho al desarrollo se calificara como un derecho humano. Pero

⁶⁰ Ver párrafo 86 (a) del Plan de Aplicación.

⁶¹ Ver párrafo 95 del Plan de Aplicación.

la idea no prosperó. Por otra parte, los temas del estado de derecho y el respeto a los derechos humanos tradicionales incomodaron a muchos de los países del G77 y China. Estos países, por su parte, impulsaban el empleo de un lenguaje que llamara a una reforma profunda de las organizaciones financieras y comerciales internacionales. Finalmente, se llegó a una solución de compromiso en que, tanto respecto de los derechos humanos como del sistema financiero y del comercio internacional, las obligaciones asumidas por los Estados se redactaron en un lenguaje más moderado, de acuerdo con la posición adoptada en otros foros por los diversos países en estas materias.

Los principios de Río. Pese a que el texto del Plan de Aplicación se inicia con una reafirmación de la adhesión de los países participantes a los principios de Río, dos de estos principios causaron controversia durante las negociaciones: el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (Principio 7) y el Principio, o “enfoque”, precautorio (Principio 15). Los países en desarrollo son los grandes defensores del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y querrían ver acciones concretas para la implementación del mismo. Por su parte, los países industrializados, aunque aceptan el Principio 7, temen que el principio se interprete como una obligación jurídicamente vinculante de otorgar ayuda financiera a los países pobres, y que trate de aplicarse en ámbitos distintos del medio ambiente, por ejemplo, en el campo de las relaciones económicas internacionales. Por este último motivo, hubo oposición a insertar una referencia a las responsabilidades comunes pero diferenciadas en el párrafo 75, que abría el capítulo sobre los medios de ejecución. Por su parte, el primero de estos temores llevó a que los países industrializados se opusieran a un artículo sobre la aplicación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, cuya propuesta decía así: “Establecer en el próximo período de sesiones de la Comisión, las modalidades para poner en práctica el principio de las responsabilidades compartidas pero diferentes en todos los aspectos de su labor, con el objeto de aumentar la capacidad de los países en desarrollo de ejecutar el Programa 21 y aplicar las conclusiones de la Cumbre”. Esta propuesta fue finalmente desechada. Sin embargo, se mantuvieron las referencias al principio en los párrafos 2 (Introducción), 14 (Cap.III sobre modificación de las modalidades insostenibles de consumo y producción), 20 (Cap.III, energía), y 38 (cambio climático). También se menciona el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en el párrafo 81 (75 en el proyecto de plan), pero se contiene una cita

textual del Principio 7 de la Declaración de Río, a fin de que evitar cualquier interpretación que intente ir más allá del ámbito de aplicación convenido en 1992.

En cuanto al principio precautorio, éste se mencionaba en diversos ámbitos en el proyecto de plan: sustancias químicas (parra.22), protección de recursos naturales (parra.23), protección de la salud y del medio ambiente en el contexto de la globalización (parra.45.e y 45.e.alt), y medios de ejecución (parra. 93.3). Algunos países, especialmente los de la Unión Europea, Noruega y Suiza, querían que la referencia al principio precautorio fuera un poco más allá del texto de la Declaración de Río, y que incluyera desarrollos posteriores surgidos en torno a este principio en el derecho internacional. En esto se puede ver un intento de promover o facilitar el establecimiento del principio precautorio como norma de derecho consuetudinario de general aplicación. Esta posición tropezaría con la de muchos otros países, entre ellos los del G77 y China, y también Estados Unidos, partidarios de una posición más moderada, que evitara el empleo el término 'principio' y lo reemplazara por 'enfoque', lo que ciertamente le resta calidad como norma consuetudinaria. En un intento por imponer su punto de vista, la Unión Europea incluso trató de establecer un vínculo entre la inclusión de las referencias al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las referencias al principio precautorio y la aceptación de que este principio ha evolucionado. Este intento por condicionar ambos principios no prosperó. Finalmente se aceptaron las referencias al principio/enfoque precautorio con relación a la utilización de sustancias químicas (parra.23) y la adopción de decisiones a todos los niveles (parra.109f; antiguo 93.e), pero refiriéndose en este último caso sólo al "criterio" de precaución e insertando la cita textual del Principio 15 de la Declaración de Río.

Apreciaciones finales

En las páginas anteriores se han reseñado los aspectos de la Cumbre que resultaron más complejos de negociar. Desde el punto de vista del desarrollo sustentable, los resultados obtenidos fueron moderados. Pero, para obtener una visión completa de ellos hay que mencionar también otras áreas en que hubo logros importantes. Entre ellos, que se acordara establecer un fondo de solidaridad mundial para la erradicación de la pobreza⁶²; que se llamara a proporcionar asistencia para aumentar las oportunidades de empleo remunerado, teniendo en cuenta la Declaración de la Organización Internacional

del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo⁶³; que se acordara elaborar políticas de producción y consumo para reducir las consecuencias en el medio ambiente y la salud, utilizando, cuando proceda, criterios científicos como el del ciclo vital⁶⁴; que se llamara a los países a aplicar el nuevo sistema de clasificación y etiquetado de productos químicos armonizado a nivel mundial para su aplicación a más tardar en 2008⁶⁵; que se acordara elaborar planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos para el 2005⁶⁶. En materia de pesca se acordó, restablecer en la medida de lo posible, las poblaciones de peces a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible a más tardar en 2015⁶⁷; hubo acuerdo en promover la responsabilidad y la rendición de cuentas de las empresas en materia de desarrollo sustentable⁶⁸; se estableció el compromiso de ayudar a los países en desarrollo a reducir la brecha informática⁶⁹. Por su parte, en el ámbito de la salud, se contrajo el compromiso de elaborar programas para reducir en dos tercios para 2015 las tasas de mortalidad de los lactantes y los menores de 5 años y la tasa de mortalidad materna en tres cuartos en ese mismo plazo, en relación con los índices registrados en 2000.⁷⁰ Estos son, en síntesis, algunos de los logros del Plan de Aplicación que logró aprobarse por consenso en Johannesburgo, que incluye además muchos otros compromisos.

Finalmente, deben mencionarse las asociaciones de cooperación público-privadas promovidas con fuerza en esta Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible. En su resolución 56/226, la Asamblea General llamó a promover nuevas iniciativas que puedan contribuir al cumplimiento de los compromisos de Río, incluidas las asociaciones entre los gobiernos del norte y del sur, por una parte, y los gobiernos y los grupos principales, por la otra.⁷¹ De acuerdo con las pautas entregadas por los Vicepresidentes de estas iniciativas “Tipo 2”, Jan Kara y Diane Quarless, las asociaciones deben complementar los compromisos intergubernamentales asumidos en la Cumbre. Como era de esperarse, la tensión entre globalización y sustentabilidad, también se manifestó a propósito de los resultados “Tipo

⁶² Plan de Aplicación, párrafo 7(b).

⁶³ *Ibid*, párra.10(b).

⁶⁴ *Ibid*, parra. 15(c).

⁶⁵ *Ibid*, parra.23(c).

⁶⁶ *Ibid*, parra. 26.

⁶⁷ *Ibid*, para.31 (a).

⁶⁸ *Ibid*. para. 49.

⁶⁹ *Ibid*. para. 52.

⁷⁰ *Ibid*, parra.54(f).

⁷¹ A/RES/56/226, 28 febrero 2002.

2". Algunas organizaciones no gubernamentales expresaron su preocupación de que estas asociaciones de cooperación público-privadas pudieran marcar el inicio de la pérdida del liderazgo que corresponde a los gobiernos en los esfuerzos por alcanzar el desarrollo sustentable.⁷² Para evitar este tipo de suspicacias, Naciones Unidas trató de dejar en claro que las asociaciones debían integrar las tres dimensiones del desarrollo sustentable (económica, social y ambiental), y que debían demostrar transparencia y responsabilidad en su actuar. Para establecer cierto control sobre ellas, los principios rectores que se elaboraron establecen que la Comisión de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas será la encargada de servir de punto focal para la discusión sobre el desempeño de las asociaciones.⁷³ Para muchos las pautas dadas son insuficientes, y lo seguirán siendo mientras no logren establecerse reglas claras y efectivas sobre la responsabilidad y rendición de cuentas de las empresas privadas. Por ahora, sólo resta esperar lo que ocurra en la práctica con el desempeño de las asociaciones⁷⁴ y es de esperar que los gobiernos no renuncien al liderazgo que les corresponde en los esfuerzos e iniciativas encaminadas a lograr un desarrollo sustentable, que efectivamente corrija las desigualdades de la globalización.

⁷² Por ejemplo, la Third World Network decía esto en los documentos que repartía durante la Cumbre: "The main disillusionment surrounds the debate on Partnerships and especially partnerships being touted in the five identified WEHAB areas: water, energy, health, agriculture and biodiversity. This represents THE biggest gamble the WSSD is taking. It has all the potential to diminish the capacity of both the UN as well as national governments to assess, control, monitor and provide much-needed leadership because among the stake-holders/partners it is business and industry that is poised to become the prime movers and shakers in these crucial areas where essential goods and services are required for the masses". Ver: Briefings for WSSD, No. 3, Saradha, I. R. 'Will WSSD Endanger the UN's Multilateral System?'

⁷³ Ver: Guiding Principles for Partnerships for Sustainable Development ("type 2 outcomes" to be Elaborated by Interested Parties in the Context of the World Summit on Sustainable Development, en www.johannesburg.org

⁷⁴ Durante la Cumbre se presentaron más de 250 asociaciones de cooperación. Entre ellas sólo una se refiere a Chile. Se trata de un proyecto multinacional de geociencia que otorgará mejor información sobre desastres naturales que afectan a las comunidades andinas, el socio principal es la Geological Survey of Canada, actuando para la Canadian International Development Agency.