

LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO SOBRE DESARROLLO SUSTENTABLE LOGROS Y RETOS AMBIENTALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

JUAN P. PRADO L.

Programa del Doctorado en Relaciones Internacionales y Unión Europea,
Universidad Complutense, España
jpprado@yahoo.com



Resumen / Abstract / Résumé

En la segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, desarrollada en 2002, a raíz del llamado del presidente de ese país Thabo Mbeki, se planteó una discusión que apunte a la cancelación del actual modelo insustentable del "apartheid global", en el que la mayoría de la población mundial vive en pobreza a expensas de la riqueza de una minoría. En ese marco, en el presente ensayo se analizan, de manera sintética, los principales resultados de la Cumbre de Johannesburgo, revisando las principales posturas en cuanto al desarrollo sustentable, así como el papel de la cooperación internacional en el asunto en los últimos años, resaltando los avances y retos más trascendentes. UAM, ©2002

Palabras clave:
Cumbre de Johannesburgo
desarrollo sustentable
cooperación internacional

At the Second Worldwide Conference of Sustainable Development at Johannesburg, South Africa in 2002, a new discussion emerged about the cancellation of the unsustainable model of the "global apartheid", in which the majority of the world population live and very few escape. In this context, we analyze the main results of the Johannesburg Conference. We reviewed the main posture about development and the international cooperation roles over this issue, advances and challenges are presented.

Key words:
Johannesburg Conference
sustainable development
international cooperation

Au sommet mondial sur le développement durable, célébré à Johannesburg, en Afrique du Sud, en 2002, en raison de l'appel lancé par le président de ce pays Thabo Mbeki, une discussion s'est installée dans le sens de l'annulation du modèle actuel insoutenable de l'« apartheid global », dans lequel la majorité de la population mondiale vit dans la pauvreté aux dépens de la richesse d'une minorité. Dans ce cadre, cet essai analyse, de manière synthétique, les principaux résultats du Sommet de Johannesburg, à partir de la révision de différentes postures à propos du développement durable, ainsi que du rôle de la coopération internationale sur ce thème durant les dernières années et fait ressortir les progressions et les menaces les plus importantes.

Mots clefs:
Sommet de Johannesburg,
développement durable
coopération internationale

Introducción

La segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, inició sus trabajos tras el llamado del presidente sudafricano Thabo Mbeki para poner fin al actual modelo insustentable del "apartheid global", en el que la mayoría de la población mundial vive en pobreza a expensas de la riqueza de una minoría.¹ Las actividades y los resultados que se desprenden de este suceso constituyen el más reciente esfuerzo de promoción de los instrumentos de cooperación para el desarrollo sustentable en los últimos años. Con base en lo anterior, el objetivo de este escrito es presentar, de manera resumida, los principales resultados de la Cumbre de Desarrollo Sustentable de Johannesburgo, así como revisar el papel de la cooperación internacional en el asunto en los últimos años, analizando sus más relevantes avances y retos.

La cooperación internacional y el arduo reto del desarrollo sustentable

Desde hace décadas, distintos actores de la sociedad internacional, como gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones privadas, entre otros, han instrumentado, coordinados entre sí, diversas acciones cuyo propósito es incentivar que la protección ambiental sea compatible con el crecimiento económico y el desarrollo social, mediante la suma de los esfuerzos y las capacidades de las partes involucradas. A este conjunto de voluntades, políticas, recursos económicos y acciones se denomina cooperación internacional para el desarrollo sustentable.

Un elemento que ha determinado las orientaciones de esta cooperación es la creciente inequidad, respecto al Norte desarrollado y el Sur (subdesarrollado), en el consumo de bienes y servicios, así como en la producción de contaminantes entre

ambos hemisferios. Situación que incide porque, en varios casos, ni las causas del deterioro ambiental ni sus respectivos efectos generan resultados homogéneos entre los habitantes del planeta. Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala con acierto que "La geografía del daño ambiental indica que los ricos contribuyen más en el deterioro medio ambiental, con mayor participación en la contaminación externa y en el recalentamiento mundial de la atmósfera (...), pero los pobres soportan la mayor parte de la pérdida de vidas y riesgos de salud derivadas de la contaminación y de los productos tóxicos (...), como consecuencia de la desertización, la deforestación y la pérdida de la diversidad biológica" (PNUD, 1998:80).

Lo anterior se debe a la mayor vulnerabilidad relativa que caracteriza y diferencia a los países menos adelantados respecto a los desarrollados, ya que los segundos cuentan con mejores infraestructuras y servicios estatales capaces de prevenir, afrontar o ambos los infortunios ocasionados por efectos de crisis ambientales (inundaciones, incendios forestales, huracanes, etcétera), mientras que los primeros, sin capacidades técnicas ni económicas suficientes, deben hacer frente con menores recursos a los nocivos efectos ocasionados por la creciente degradación ambiental.²

Como es notorio, las crisis ambientales afectan más a los países en vías de desarrollo, a pesar de que los desarrollados detentan mayor responsabilidad relativa en las diversas causas que las explican. Por ejemplo, se calcula que el 20% de la población más rica del mundo consume el 80% de los recursos naturales del planeta y produce una contaminación equivalente. Esto significa que más de tres cuartas partes de la población mundial es limitada a consumir el 20% de la riqueza y genera emisiones contaminantes en la misma proporción. Tal situación nos lleva a pensar que el desarrollo y la prosperidad de unos se ha logrado a costa de otros, así como porque algunos se han apropiado del patrimonio natural de la humanidad.

1 Se calcula que entre 2,500 y 3,000 millones de personas viven con menos de dos dólares diarios, de los cuales, 1,200 millones sobreviven con menos de uno. (World Bank, 2003: 1) Además, la diferencia de ingresos entre la población mundial ha aumentado de manera alarmante en los últimos años. Por ejemplo, el ingreso del 10% de la población más rica en Estados Unidos es similar al 43% de las personas más pobres del mundo; es decir, 25 millones de personas captan casi lo que 2 mil millones (UNDP, 2002:19).

2 Entre 1990 y 1998 el 94% de los 568 grandes desastres naturales ("desastres con origen humano" para el BM) y más del 97% de las muertes relacionadas, ocurrieron en países en desarrollo. (Banco Mundial, 2001:170)

Ante este contexto de falta de equidad y degradación ambiental a escala mundial, la cooperación internacional para el desarrollo sustentable parte de la premisa de que la concentración del conocimiento científico y técnico, así como de los recursos tecnológicos y económicos en unos cuantos países impide el desarrollo equilibrado del planeta; por ello, se procura encontrar las vías más eficientes para resolver problemas específicos del desarrollo mundial a través de esfuerzos conjuntos realizados por los distintos actores de la sociedad internacional. Para alcanzar estos ambiciosos objetivos, se desempeñan diversas tareas sumando las visiones, las posturas, las necesidades, los recursos y las soluciones provenientes de distintas instancias, ya sea a través de conferencias y acuerdos internacionales (como en Johannesburgo y la Convención de Kyoto, respectivamente) o con proyectos específicos de desarrollo ambiental.

Cabe señalar que las características y la práctica formal de la cooperación internacional no han sido constantes a través del tiempo. Por el contrario, las distintas etapas de su instrumentación son producto de la evolución del sistema internacional, que determina sus propósitos, orientaciones, actividades, etcétera dependiendo de la fase histórica en que se ha llevado a cabo. Por ejemplo: a finales de la década de los ochenta, con el propósito de vislumbrar con más detenimiento las complejas causas y efectos del creciente y preocupante desgaste ambiental, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) preparó el Informe Brundtland, que precedió a la Primer Cumbre de Desarrollo Sustentable de Río de Janeiro en 1992, y aportó el concepto de desarrollo sustentable, sobre el que se basarían las subsiguientes estrategias de colaboración mundial en la materia.³

Sin embargo, desde la primer Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente (Estocolmo, 1972) hasta hoy, la protección ambiental a través de instancias internacionales no ha sido tarea fácil de

lograr. Debido fundamentalmente a la complejidad para atajar el problema que conlleva la aplicación del concepto de las responsabilidades comunes y diferenciadas asentado por los participantes de la Cumbre de Río, que establece que la responsabilidad relativa los países desarrollados, generadores de la mayor proporción de la contaminación mundial, es superior a la de los subdesarrollados (UN, 1992:1). Además, la principal dificultad para instrumentar actividades de preservación ambiental se relaciona con el hecho de que los países poderosos no han cumplido con los compromisos más relevantes asumidos desde 1992 en la Cumbre de la Tierra (Annan, 2002: 1)⁴.

La Cumbre de Johannesburgo. Alcances y retos del desarrollo sustentable

Es en el contexto actual de creciente degradación ecológica y de colaboración internacional para enfrentar esta situación, que la Cumbre de Johannesburgo reabrió el debate para redefinir las orientaciones y modalidades de acción global en la materia. Llevada a cabo en el África Austral, forma parte integral de un continuum de conferencias internacionales en materia de desarrollo, organizadas por la ONU a partir de la década de los noventa,⁵ donde la promoción de la seguridad humana en sus distintas dimensiones (salud, educación, trabajo, ambiente, etcétera), constituye el eje y fin último de las acciones emanadas de los diferentes instrumentos de cooperación internacional.

La Declaración sobre Desarrollo Sustentable y el Plan de Acción de Johannesburgo contienen los principales objetivos y resultados sobre el tema concertados entre los más de 180 países participantes. Dichos instrumentos, al igual que los firmados hace diez años en Río de Janeiro, establecen como objetivo central el cumplimiento de la Agenda 21 (Plan de Acción de la Cumbre de la Tierra de 1992), mediante una serie de estrategias internacionales de

3 El desarrollo sustentable consiste en "satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades... la cual implica el fomento de la cooperación que trascienda a las fronteras nacionales... mediante el otorgamiento de apoyo a los países en desarrollo en función de sus propios planes de desarrollo, prioridades y objetivos." (Official Record of the General Assembly, 1989).

4 Por ejemplo, en la Conferencia de Río se acordó aportar 125,000 millones de dólares vía Asistencia Oficial al Desarrollo -AOD- (conocida como ayuda al desarrollo, es decir, fondos gubernamentales destinados a países del Sur y a algunos organismos internacionales, con una importante proporción de donación) para apoyar la ejecución del Programa 21. Sin embargo, a finales de 1998, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (principal fuente de financiamiento multilateral de proyectos ambientales gestionado por el Banco Mundial, PNUD y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA]) contaba con 1,900 millones para sufragar sus actividades, apenas el 1.5% de la cifra acordada en 1992 (Prado, 1999: 67).

5 En buena medida, el contexto histórico tras el fin de la guerra fría propició un marco internacional de mayor entendimiento entre los países para la celebración de estas conferencias (Infancia, 1990; Medio Ambiente y Desarrollo, 1992; Derechos Humanos 1993; Población y Desarrollo, 1994; Desarrollo Social, 1995; Mujer, 1995; Asentamientos Humanos, 1996; Alimentación, 1996, etcétera).

combate a la pobreza y de protección de la biosfera (UN, 2002a:1). La Declaración señala que la globalización ha agregado otra dimensión al combate de la pobreza y a la protección del ambiente. Al respecto, el señala que la rápida integración de los mercados, la movilidad del capital y los significativos incrementos de inversiones extranjeras representan nuevos retos y oportunidades para el desarrollo sustentable (UN, 2002b:2).

Es evidente que las conclusiones de Johannesburgo, en concordancia con la Conferencia de Monterrey, establecen que el modelo de referencia más apto para alcanzar los Objetivos del Milenio⁶ descansa fundamentalmente en la promoción del comercio y las inversiones internacionales mediante ciertas instancias sustentables; es decir, en el marco del sistema político-económico de la globalización.⁷ Esto induce a que, según esta tendencia, los propósitos en el ámbito del desarrollo sustentable podrían ser alcanzados mediante el aumento de la producción de bienes y servicios y su respectiva comercialización a escala internacional, procurando la gradual transformación de los patrones de consumo de la población. Difícil disyuntiva, muchas veces contradictoria,⁸ cuyas estrategias para lograr tales propósitos infortunadamente no aparecen en el Plan de Acción de Johannesburgo, que se limita a señalar que se requieren "aumentos significativos de recursos financieros (...) dirigidos especialmente hacia países en desarrollo para promover la instauración de programas nacionales, incentivar oportunidades comerciales y el acceso a tecnologías ambientales." (UN, 2002c:36)

La reflexión, tras el análisis de estos planteamientos, considera que la promoción del desarrollo debe superar la tradicional y exigua práctica de "añadir" consideraciones ambientales a los insustentables patrones productivos actuales (Barcena, 2000:36).⁹ Por ello, el propósito de fondo de la cooperación internacional del siglo XXI deberá abordar las contradicciones dominantes (pobreza vs opulencia y producción vs degradación) del modelo actual de desarrollo.

Es necesario que la promoción al desarrollo sustentable deje de fungir sólo como el lado humano o el "espíritu suplementario" de la globalización (Rist, 2002:293). Por ello, sería conveniente adoptar lo que para Edwards consiste en "la tercera vía" de cooperación internacional, asumiendo que no es posible lograr beneficios amplios y compartidos atendiendo exclusivamente al rígido modelo de la globalización. (2002: 60)¹⁰ Por consiguiente, es deseable superar la idea de que se promoverán mejores índices de bienestar con la práctica de políticas liberales donde el cuidado ambiental es, en términos generales, un asunto residual. La diversidad dentro de la globalidad podría constituir el germen de estrategias de desarrollo sustentable e incluyente con perspectiva mundial.

En este sentido, la Cumbre de Johannesburgo representa en cierta medida un ejemplo exitoso de intercambios sobre diversas modalidades y estrategias de desarrollo sustentable practicados por diversos actores del sistema internacional. El conjunto de ideas, propuestas y experiencias compartidas entre los más de 22,000 participantes en la Cumbre (gobiernos, OONNGG, empresas y otros) constituyen

6 En el año 2000, la Asamblea General de la ONU incorporó a la "Declaración del Milenio" algunos compromisos en materia de desarrollo internacional, producto de las diversas conferencias internacionales celebradas en los noventa. Comprende siete objetivos sociales y ambientales vinculados con 11 metas cuantitativas en el marco de una "nueva asociación para el desarrollo". Entre las metas más relevantes se encuentran: reducir a la mitad la proporción de personas que viven en pobreza extrema y en dos terceras partes la tasa de mortalidad infantil entre 1990 y 2015; así como, matricular a todos los niños en escuela primaria y poner en práctica las estrategias nacionales de desarrollo sustentable para el año 2015 (AGONU, 2000). Según datos recientes de la ONU, solamente 55 países (26% de la población mundial) posiblemente cumplirán tres cuartas partes de estos objetivos, 33 (26%) no conseguirán la mitad y el resto (especialmente los países subsaharianos) se encuentra lejos de lograrlos (UNDP, 2002: 17).

7 La Conferencia de Monterrey, al asentar que el comercio y las inversiones internacionales son eficaces "motores" de desarrollo en los países del Sur, olvida que estos factores externos son también volátiles respecto a las condiciones financieras internacionales. Por ejemplo, entre el 2000 y 2001, las inversiones extranjeras directas cayeron casi un 60%, afectando principalmente a los países en desarrollo.

8 Esta aseveración debe tomarse con cautela, ya que según estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el comercio internacional, en la mayoría de los casos, no es la causa del deterioro o del mejoramiento de la calidad del ambiente nacional o mundial. Sin embargo, señala que varios efectos ambientales indeseables pueden asociarse directa o indirectamente con la apertura económica, mientras que el comercio puede operar como "amplificador". (CEPAL, 1995: 97)

9 Un reciente estudio señala que la pobreza y la opulencia pueden destruir los recursos y dañar las funciones ecológicas; pero, mientras las dos causan daño local y regional, sólo la de los países desarrollados genera daño global. (EU, OECD, UN, 2000: 97)

10 La premisa fundamental de las estrategias de desarrollo llevadas a cabo mediante cooperación internacional es combinar los distintos procedimientos y estrategias de desarrollo aplicables en un contexto determinado. Es decir, "la solución no es un modelo" (Edwards, 2002:70), sino la posibilidad de vislumbrar distintas vías para promover mejores niveles de bienestar mediante instancias sustentables.

parte de los frutos que se quiere generar. Otros elementos positivos son en el comunicado del Reino Unido referente a que duplicará su ayuda al desarrollo en los próximos años; el incremento francés en el mismo tipo de recursos hasta llegar, en diez años, al 0.7% de su Producto Interno Bruto (PIB)¹¹, y en la postura alemana que se comprometió a aportar 500 millones de euros a proyectos de energía renovable (UN, 2002d:1). También resulta interesante el anuncio de Canadá: que derogará sus cuotas y tarifas aduaneras para la importación de casi todos los productos provenientes de los países en desarrollo a partir del 2003 (La Jornada, 2002).

Sobre el Protocolo de Kyoto, el Plan de Acción —mas no la Declaración Política— de Johannesburgo apunta que se solicita firmemente a los países que aún no han ratificado este instrumento lo hagan prontamente (UN, 2002c:17).¹² La negativa de Estados Unidos a ratificarlo contrasta con la alentadora postura de Canadá, China, Estonia y Rusia, que comunicaron que pondrán en marcha sus respectivos mecanismos jurídicos internos para adherirse a la instrumentación del Acuerdo.

Consideraciones finales

La cooperación para el desarrollo sustentable si bien ha registrado una importante evolución y aumento de relevancia en las últimas décadas, no ha logrado constituirse como un instrumento capaz de contribuir a la protección ambiental en concordancia con los grandes rezagos a escala internacional en esta materia. Tal circunstancia lleva a que no exista paralelo entre las resoluciones obtenidas mediante

costosas y publicitadas cumbres mundiales sobre asuntos ambientales y los medios concretos para realizar las actividades necesarias en aras de paliar la actual crisis ambiental global.

Como se explicitó en este trabajo, la Cumbre de Johannesburgo no logró el consenso necesario para emprender una nueva era de promoción ambiental, aunque sí incentivó algunos avances. Por ello, resulta urgente la necesidad de que los gobiernos de los países, tanto los desarrollados como los menos favorecidos, afronten la degradación ambiental de manera responsable y coordinada; es decir, expresen y ejecuten una renovada voluntad política que insufla mayor cantidad de recursos y capacidades técnico-tecnológicas al cuidado de la biosfera, en especial en los países donde sus efectos influyen negativamente en mayor proporción en las personas inmersas en la pobreza.

A su vez, resulta necesario promover la participación cada vez más abierta e incluyente, pero a la vez coordinada, de los diversos sectores de la sociedad internacional interesados en contribuir, desde sus perspectivas y capacidades, a la protección del ambiente global. De esta manera, al promover la diversidad de modelos de desarrollo que escapen del tradicional esquema de consumo insustentable característico de la globalización, la sociedad civil internacional se encontrará más capacitada para asumir su responsabilidad en torno al cuidado y protección del ecosistema mundial. Sólo mediante esfuerzos vigorosos y coordinados podremos asumir este impostergable reto del que depende la viabilidad del ecosistema mundial, tanto natural como social.

11 Desde 1969, a través de la Comisión Pearson, se propuso que los países desarrollados aportaran una proporción del 0.7% de su PIB a la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, en la actualidad, sólo Dinamarca, Holanda, Suecia, Noruega y Luxemburgo lo cumplen desde 1970, a través de la ONU. Los montos totales de AOD en los últimos 10 años se han reducido el 12%, pasando de la proporción (PIB/recursos otorgados) por parte de los donantes del 0.33% al 0.22%, es decir, lejos del objetivo del 0.7%. (OECD-DAC, 2003)

12 Para que el Protocolo entre en vigor es necesario que sea ratificado por el de países que en 1990 producían el 55% de las emisiones de dióxido de carbono y otros gases. En la actualidad, los 94 países que han lo ratificado suman el 31.1%. Tomando 1990 como base, Estados Unidos producía el 36.1% de bióxido de carbono, lo que le otorga un "poder de veto" respecto a la puesta en marcha. (UN, 2002e:6 y Santamarta, 2002:64).

Referencias

- AGONU, 2000. "Declaración del Milenio", Nueva York, ONU, 55/2.
- ANNAN K., 2002. "Towards Sustainable Future. The American Museum of Natural History's Annual Environmental Lecture", New York, 14 may.
- BANCO MUNDIAL, 2001. *Informe Sobre Desarrollo Mundial 2000/2001*. Lucha contra la pobreza, Banco Mundial-Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- BARCENA, JC et al., 2000. *Desarrollo sustentable. Un concepto polémico*, Universidad del País Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- CEPAL, 1995. *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, Santiago de Chile.
- EDWARDS, M., 2002. *Un futuro en positivo. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- EUROPEAN UNION, Organization for Economic and Development Co-operation, Organisation of the United Nations, 2000. *The Sustainable Development Agenda 2001*, Campden Publishing, London.
- FMI, OCDE, ONU, BM, 2000. *Un Mundo Mejor Para Todos*, Washington DC.
- LA JORNADA, 2002. "Con retórica se busca sacar a flote la estéril Cumbre de la Tierra", México DF. 3 de septiembre.
- OECD-DAC, (2003). "Net Official Development Assistance Flows", www.owcd.org
- OFFICIAL RECORD OF THE GENERAL ASSEMBLY, *Forty-fourth Session, Supplement No. 25 (A/44/25)*, 1989, decision 15/2, annex II.
- PNUD, 1998. *Informe Sobre Desarrollo Humano 1998*, PNUD-Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PRADO, JP, 2001. "La cooperación internacional y la protección medio ambiental. Reflexión en torno a su contexto, ejecución y proyección", *Revista Química e Industria*, No 525, Madrid.
- PNUD, 1999. *Informe sobre Desarrollo Humano*, Mundi Prensa, Madrid.
- RIST G., 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, IUDC-La Catarata, Madrid.
- SANTAMARÍA, J., 2002. "Cambio climático. Perspectivas generales y el papel de España", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 10.
- UNITED NATIONS, 1992. "Rio Declaration on Environment and Development", UN, Rio de Janeiro, June, 14.
- 2002a. "Johannesburg Summit 2002. Key Outcomes", Información Pública, UN, New York, September.
- 2002b. "The Johannesburg Declaration on Sustainable Development", UN, Johannesburg, September, 4th.
- 2002c. "World Summit on Sustainable Development. Plan of Implementation", UN, Johannesburg, September, 5th.
- 2002d. "UN Secretary-General Calls for Change at Summit", Información Pública, UN, Johannesburg.
- 2002e. "Post Johannesburg", Información Pública, UN, Johannesburg.
- UNDP, 2002. *Report 2002, Deeping Democracy in a Fragmented World*, UNDP, New York.
- WORLD BANK, 2003. *World Development Report 2003*, World Bank, Washington, DC.