



Capítulo

1

**Integración
del Medio Ambiente
y el Desarrollo:
1972-2002**

INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: 1972–2002

Símbolos en la cronología

reunión



convenio



desastre



publicación



descubrimiento



acción legal



suceso internacional



nuevo rumbo



nuevas instituciones u organismos

Si bien el medio ambiente ha sido siempre esencial para la vida, las preocupaciones acerca del equilibrio entre la vida humana y el medio ambiente alcanzaron dimensiones internacionales recién en la década de 1950. Durante los años siguientes, se comenzaron a ensamblar las piezas, supuestamente inconexas, de un rompecabezas mundial para revelar la imagen de un mundo con un futuro incierto.

Libros y artículos que comenzaron a quebrar paradigmas, tales como *La Primavera Silenciosa* de Rachel Carson (Carson 1962) y «La tragedia de los espacios colectivos» de Garrett Hardin (Hardin 1968), motivaron a los países y a la comunidad mundial a entrar en acción. Una serie de catástrofes aumentó el interés por el medio ambiente; entre ellas se destacaron las deformidades congénitas en bebés causadas por la talidomida, el derrame de petróleo del *Torrey Canyon* a lo largo de la pintoresca costa norte de Francia y la declaración de científicos suecos de que la muerte de miles de peces y otros organismos en los lagos de su país era resultado del largo alcance de la contaminación atmosférica en Europa Occidental.

Para finales de los años sesenta, la voz de la preocupación ambiental sólo se escuchaba en Occidente. Dentro del mundo comunista, la destrucción incansable del medio ambiente en nombre de la industrialización continuó sin freno. En los países en desarrollo, las preocupaciones ambientales se consideraban lujo occidentales. «La pobreza es la peor forma de contaminación», afirmó la Primer Ministro de India, Indira Ghandi, quien desempeñó un papel clave al orientar la agenda de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 hacia las preocupaciones de los países en desarrollo (Strong 1999). El líder de la delegación china a la conferencia de Estocolmo declaró: «Sostenemos que de todo lo que existe en el mundo, lo más valioso es su gente» (Clarke y Timberlake 1982).

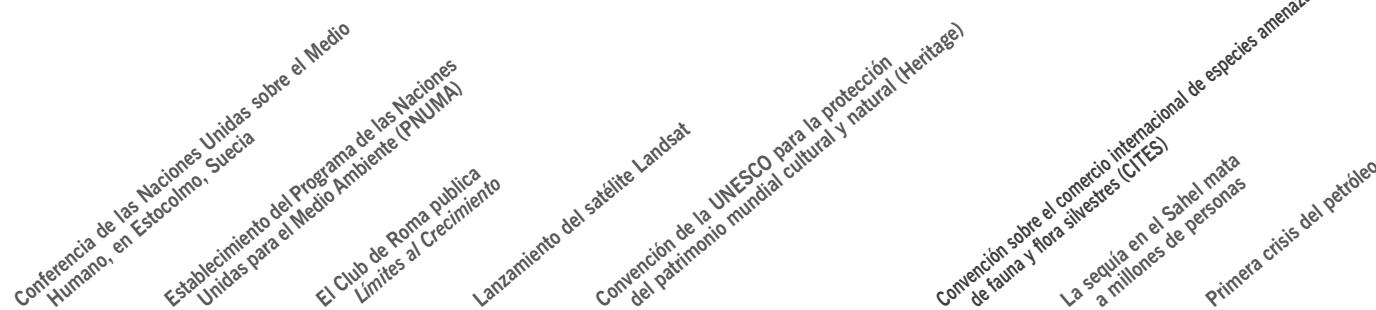
La tragedia de los espacios colectivos

La tragedia de espacios públicos como fuente de alimentos se anula con la propiedad privada o algo que formalmente se le parezca. Pero el aire y el agua que nos rodean no se pueden cercar de manera fácil, por lo que la tragedia de los espacios colectivos como cloaca se debe prevenir por diferentes medios, con leyes coercitivas o impuestos que hagan que al contaminador le resulte más barato tratar sus contaminantes que desecharlos tal cual.

Fuente: Hardin, 1968.

A principios del decenio de los setenta, la atención se centró primero en el ambiente biofísico, por ejemplo, en asuntos de manejo de la fauna y flora silvestres, conservación de los suelos, contaminación del agua, degradación de la tierra y desertificación, considerándose a las personas como la causa fundamental de tales problemas. En Occidente convivían (y hasta cierto punto todavía lo hacen) dos importantes escuelas de pensamiento con opiniones divergentes sobre las causas de la degradación del medio ambiente. Una culpaba a la ambición sin medida y a la búsqueda incansable del crecimiento económico, mientras que la otra responsabilizaba al crecimiento demográfico. Un comentarista afirmó que una contaminación que no se combate y una población que no se estabiliza constituyen verdaderas amenazas a nuestro modo de vida y a la vida misma (Stanley Foundation 1971).

Estas opiniones se concentraron en el estudio más famoso de la época, el modelo computarizado del futuro mundial creado por el Club de Roma, que atrajo la atención del orbe. El Club de Roma era un grupo de cerca de 50 autocalificados «sabios» (y sabias), quienes se reunían con frecuencia para tratar de enderezar el mundo, muy al estilo del grupo *Pugwash* de científicos especialistas en la Guerra Fría. El modelo del Club de Roma, que se publicó con el nombre de *Los límites al crecimiento*, analizó cinco variables: tecnología, población, nutrición,



recursos naturales y medio ambiente. Su conclusión principal fue que si las tendencias continuaban, el sistema global se sobrecargaría y colapsaría para el año 2000. Para evitarlo, tanto el crecimiento demográfico como económico tendrían que detenerse (Meadows y Meadows 1972). A pesar de que *Los límites al crecimiento* recibió serias críticas, hizo público por primera vez el concepto de límites externos, reflejando que el desarrollo podría estar condicionado por la limitación de los recursos de la Tierra.

El decenio de los setenta: la creación del ambientalismo moderno

El mundo en 1972 era muy diferente del actual. La Guerra Fría dividía a muchas de las naciones más industrializadas del mundo, el periodo de colonización no había terminado y a pesar de que el correo electrónico se acababa de inventar (Campbell 1998), todavía faltaban más de dos décadas para que su uso se difundiera. No existía la computadora personal, y hacía poco que se había mencionado por primera vez el concepto de calentamiento mundial (SCEP 1970). Se consideraba que la verdadera amenaza para la capa de ozono provendría de una flota enorme de aviones de línea supersónicos que nunca se llegaría a materializar. Aunque ya existían empresas internacionales, cada vez más poderosas, el concepto de globalización estaba a 20 años de distancia. En Sudáfrica todavía gobernaba el *apartheid* y en Berlín el muro se erguía firme.

Por lo tanto, el mundo a principios de los años setenta estaba polarizado de muchas formas. Frente a ese escenario, sorprende que se haya sugerido (por Suecia en 1968) una conferencia internacional sobre el medio ambiente y más aún, que la misma se haya concretado (en Estocolmo en 1972). Resultó todavía más asombroso que esa conferencia diera pie a lo que más adelante se

Principios de la Declaración de Estocolmo

1. Se deben afirmar los derechos humanos y condenar al apartheid y a la opresión colonial.
2. Los recursos naturales deben ser preservados.
3. Debe mantenerse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.
4. Se deben proteger la fauna y flora silvestres.
5. Los recursos no renovables deben ser compartidos y se debe evitar el peligro de su agotamiento.
6. La contaminación no debe exceder a la capacidad propia del medio ambiente de neutralizarla.
7. Se debe prevenir la contaminación dañina del océano.
8. El desarrollo es indispensable para mejorar condiciones del medio ambiente.
9. Los países en desarrollo requieren asistencia.
10. Los países en desarrollo necesitan precios razonables para sus exportaciones, como elemento esencial para la ordenación del medio ambiente.
11. Las políticas ambientales no deben afectar al proceso de desarrollo.
12. Los países en desarrollo necesitan dinero para implementar medidas de cuidado del medio ambiente.
13. Es necesaria una planificación integrada del desarrollo.
14. Una planificación racional debe resolver los conflictos entre el desarrollo y el medio ambiente.
15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos con miras a eliminar problemas ambientales.
16. Los gobiernos deben establecer sus propias políticas demográficas.
17. Las instituciones nacionales competentes deben planificar la utilización de los recursos ambientales naturales de los Estados.
18. La ciencia y la tecnología se deben utilizar para mejorar el medio ambiente.
19. Es esencial ofrecer educación en cuestiones ambientales.
20. Se debe fomentar la investigación referente a los problemas ambientales, en especial en los países en desarrollo.
21. Los Estados pueden explotar sus propios recursos como deseen, sin poner en riesgo los de otros.
22. Si se ponen en riesgo los recursos de otra nación, se debe pagar una compensación.
23. Cada nación debe establecer sus propias normas.
24. Los Estados deben cooperar en cuestiones internacionales.
25. Los organismos internacionales deben contribuir a proteger el medio ambiente.
26. Se deben eliminar las armas de destrucción masiva.

Fuente: Clarke y Timberlake 1982

«Una de las principales responsabilidades de esta conferencia es emitir una declaración internacional sobre el medio humano, un documento sin imperativos jurídicamente vinculantes, aunque, esperamos, con autoridad moral, que inspire en los corazones de los hombres el deseo de vivir en armonía entre ellos y con el medio ambiente.»—Profesor Mostafa K. Tolba, Jefe de la delegación egipcia en la Conferencia de Estocolmo, Director Ejecutivo del PNUMA, 1975-93.

Simposio conducente la Declaración de Coyoacán



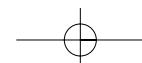
1 9 7 4

La primera computadora personal sale
a la venta



1 9 7 5

Se declara el Parque Marino de la Gran Barrera
de Arrecifes en Australia



4

INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: 1972–2002

conociera como el «espíritu de compromiso de Estocolmo» por medio del cual los representantes de los países desarrollados y en desarrollo encontraron la manera de acoplar sus puntos de vista fuertemente divergentes. Suecia auspició la conferencia tras el serio daño que la lluvia ácida causara a miles de sus lagos, como resultado de la fuerte contaminación atmosférica en Europa Occidental.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que tuvo lugar en junio de 1972, fue el evento que convirtió al medio ambiente en un tema de relevancia a nivel internacional. La conferencia reunió tanto a países desarrollados como en desarrollo, aunque debe

El nacimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

La Conferencia de Estocolmo recomendó la creación de un pequeño secretariado en las Naciones Unidas como punto focal para la acción y coordinación de las cuestiones del medio ambiente dentro de ese sistema. El mismo fue establecido más avanzado el año 1972 con el nombre de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), siendo encabezado por un director ejecutivo cuyas responsabilidades incluían:

- brindar apoyo al Consejo de Administración del PNUMA;
- coordinar programas ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas;
- dar orientación en la formulación e implementación de programas ambientales;
- asegurar la cooperación de la comunidad científica y de otros profesionales de las diferentes partes del mundo;
- efectuar recomendaciones sobre la cooperación internacional en materia de medio ambiente; y
- presentar propuestas de planificación a mediano y largo plazo para programas de las Naciones Unidas en el área del medio ambiente.

Actualmente, la misión del PNUMA es «proporcionar liderazgo y promover los esfuerzos conjuntos para el cuidado del medio ambiente, alentando, informando y capacitando a las naciones y los pueblos para que mejoren su vida sin comprometer la de las futuras generaciones.»

señalarse que la entonces Unión Soviética y la mayoría de sus aliados no asistieron.

La Conferencia de Estocolmo emitió una Declaración de 26 Principios y un plan de acción con 109 recomendaciones. Se fijaron algunas metas específicas: una moratoria de diez años a la caza comercial de ballenas, la prevención de descargas deliberadas de petróleo en el mar a partir de 1975, y un informe sobre los usos de la energía para 1975. La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano y sus Principios formaron el primer cuerpo de una «legislación blanda» para cuestiones internacionales relativas al medio ambiente (Long 2000). Los principios se parafrasean libremente en el recuadro pertinente.

La conferencia también definió al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, véase el recuadro) como «la conciencia ambiental del sistema de las Naciones Unidas».

Puede afirmarse que muchos de los hitos de los años setenta fundamentales para el medio ambiente son consecuencia directa de Estocolmo. Vale la pena recordar, sin embargo, que Estocolmo fue un reflejo de la mentalidad de ese tiempo o, al menos, de la visión de muchos en Occidente. Aún así, puede servir de referencia enumerar algunos de los cambios importantes que siguieron a la conferencia:

- Estocolmo articuló el derecho de las personas a vivir en un «medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar». Desde entonces, muchas organizaciones, como la Organización de la Unidad Africana (OUA), y alrededor de 50 gobiernos de todo el mundo adoptaron instrumentos o constituciones nacionales que reconocen al medio ambiente como un derecho humano fundamental (Chenje, Mohamed-Katerere y Ncube 1996).
- Gran parte de las legislaciones nacionales relativas al medio ambiente se elaboraron a partir de Estocolmo.

Se libera dioxina en un accidente industrial en una planta de plaguicidas en Seveso, Italia

El terremoto en Tangshan ocasiona un gran número de muertes en China

El terremoto de Guatemala deja sin hogar a más de un millón de personas



1 9 7 6

Filtración de productos químicos tóxicos en sótanos de hogares en Love Canal, Estados Unidos

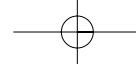
Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación, Nairobi

Se establece en Kenia el movimiento Cinturón Verde



1 9 7 7





INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: 1972-2002

5

De 1971 a 1975, se aprobaron 31 importantes leyes nacionales ambientales en países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en comparación con sólo 4 en el periodo de 1956 a 1960, 10 de 1960 a 1965 y 18 de 1966 a 1970 (Long 2000).

- El medio ambiente se incluyó u obtuvo un lugar más prioritario en un gran número de agendas regionales y nacionales. Por ejemplo, antes de Estocolmo existían únicamente cerca de 10 ministerios de medio ambiente, en cuanto que para 1982, ya unos 110 países contaban con un ministerio o secretaría específico para la materia (Clarke y Timberlake 1982).

Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente

La conservación de la fauna y flora silvestres es un ámbito en el que tanto gobiernos como otras partes interesadas lograron triunfos importantes durante los años setenta. Esto fue el resultado de una combinación de acciones jurídicas a nivel mundial que fueron (y todavía son) reforzadas a nivel nacional con eficacia variable. Los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente constituyeron la base de sustentación de algunos de estos logros:

- la Convención sobre los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar), 1971;
- la Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural (Heritage), 1972;
- la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), 1973, y
- la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CMS), 1979.

«Todas las personas tienen derecho a un medio ambiente generalmente satisfactorio, propicio para su desarrollo. —Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, 27 de junio de 1981.»

La Convención de Ramsar

La Convención de Ramsar es anterior a la Conferencia de Estocolmo, ya que se abrió para su firma en 1971. Esta convención, que entró en vigor dos años después de Estocolmo, contaba con 130 Partes en diciembre de 2001. Se desarrolló principalmente gracias a las actividades de ONG preocupadas por la vida y el hábitat de las aves durante los años sesenta. En principio, su objetivo principal fue el de la conservación de aves acuáticas y sus hábitat, pero actualmente también se ocupa de la calidad del agua, la producción de alimentos, la diversidad biológica en general y todas las zonas de humedales, incluso las costas de agua salada.

Las Partes se obligan a enumerar por lo menos un humedal de importancia, establecer reservas naturales, realizar una utilización inteligente de tales sitios, promover el aumento de la población de aves acuáticas en humedales adecuados y proporcionar información acerca de la implementación de políticas relacionadas con dichos sitios. Hasta la actualidad, se han designado más de 1 100 sitios Ramsar, que abarcan 87,7 millones de hectáreas en diferentes regiones, donde se realza la conservación de la fauna silvestre (Ramsar Convention Bureau 2001).

La Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural

La Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural (*Heritage*) fue negociada en 1972

Mil trescientas personas mueren ahogadas y se destruyen 1,3 millones de viviendas durante las inundaciones en el estado de Bengala, India



1 9 7 8

Accidente importante en la planta de energía nuclear de Three Mile Island, Estados Unidos
Primera Conferencia Mundial sobre el Clima (CMC)
Una explosión bajo la torre de perforación Ixtoc dejó un derrame de petróleo de 640 km en el Golfo de México
Convención sobre la conservación de animales silvestres (CMS)



1 9 7 9



y es administrada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). A mediados de 2001 contaba con 161 Partes. A partir de 1972, cuando se colocó a las Islas Galápagos bajo el cuidado de la UNESCO como una «uni-

«Las personas ya no se contentan únicamente con declaraciones. Exigen acciones firmes y resultados concretos. Esperan que las naciones del mundo, al identificar un problema, tengan la vitalidad para actuar. —Primer Ministro sueco Olof Palme, cuyo país fue anfitrión de la Conferencia de Estocolmo en 1972.

versidad natural de especies únicas», y hasta diciembre de 2001, un total de 144 sitios en diferentes regiones se han designado sitios naturales de patrimonio mundial. Además, otros 23 lugares se consideran de importancia tanto natural como cultural (UNESCO 2001). Tales designaciones han permitido tomar mayor conciencia de la importancia de estos lugares tanto para las presentes como para las futuras generaciones. Sin embargo, un derrame de petróleo a principios de 2001 junto a las Islas Galápagos, que amenazó a las especies y sus hábitat, recalca el hecho de que tal vez los sistemas de gestión ambiental nunca lleguen a ser infalibles.

CITES

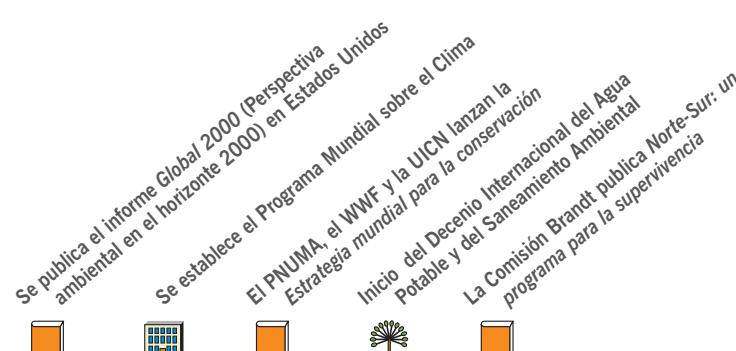
Durante la época de Estocolmo, se informó que 150 especies de aves y animales ya se habían extinguido, y que alrededor de mil más estaban en peligro de extinción (Commission to Study the Organization of Peace 1972). Una Comisión de las Naciones Unidas recomendó la inmediata identificación de las especies en peligro, la conclusión de acuerdos apropiados, el establecimiento de instituciones líderes en la conservación de la fauna y flora silvestres, así como la regulación del comercio internacional de especies amenazadas.

La recomendación de esta Comisión respaldó virtualmente una resolución de los miembros de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) de 1963, lo que impulsó la redacción preliminar de la Convención CITES, adoptada finalmente en 1973 y entrando en vigor dos años más tarde. La convención controla y/o prohíbe el comercio internacional de especies amenazadas, e incluye cerca de 5 000 especies de animales y 25 000 de plantas (CITES Secretariat 2001). Con frecuencia, las controversias acerca de ciertas especies carismáticas, como el elefante africano y la ballena, no han permitido apreciar cabalmente la atención puesta en otras especies.

Otros logros

Por lo visto, muchos de los logros de Estocolmo fueron traducidos en acciones concretas. A pesar de que gran parte de sus 109 recomendaciones todavía no se cumplen, constituyen, ahora como entonces, importantes metas. Igualmente importante fue el éxito de la Conferencia en reducir la brecha entre la visión de las naciones desarrolladas y aquella de los países en desarrollo. El primer intento se había llevado a cabo en una conferencia en Founex, Suiza, en 1969. El Informe Founex de junio de 1971 identificó al desarrollo y al medio ambiente como «dos caras de la misma moneda» (UNEP 1981). El Comité de planificación y redacción de la Conferencia de Estocolmo mencionó en su informe de abril de 1972 que la «protección ambiental no debe servir de excusa para disminuir el progreso económico de las naciones emergentes».

Un mayor progreso se concretó en 1974, cuando se celebró en Cocoyoc, México, un simposio de expertos presidido por Barbara Ward. Dicho simposio, organizado por el PNUMA y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), identificó los factores económicos y sociales que conducen al deterioro del medio ambiente (UNEP/UNCTAD 1974).

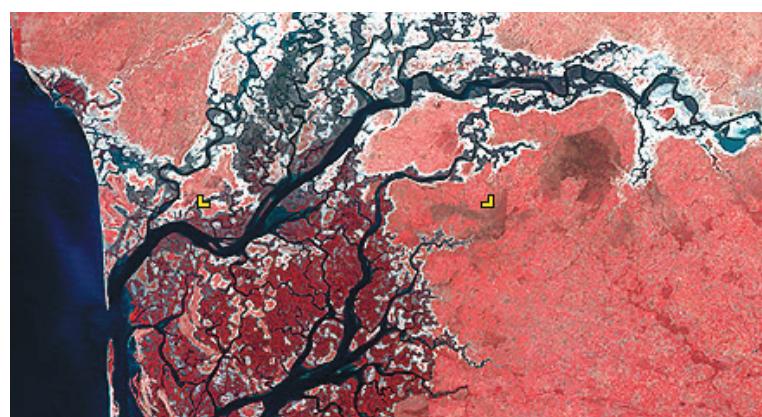
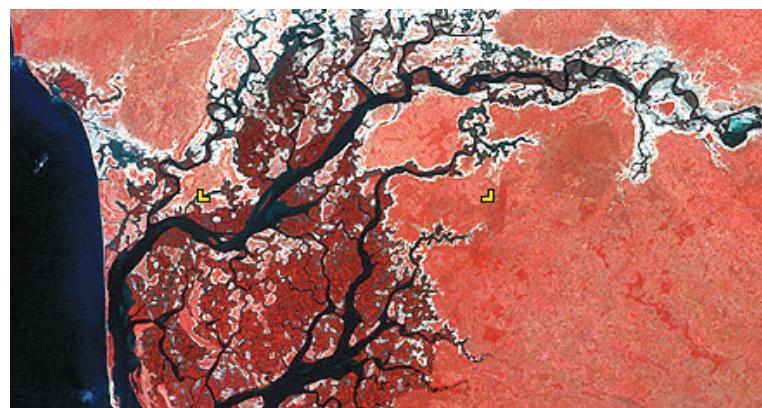


INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: 1972-2002

La Declaración de Cocoyoc (declaración oficial que emanó del simposio) influyó en el cambio de actitud de los principales pensadores ambientales. Lo que se dijo en Cocoyoc sirvió de antecedente para el primer párrafo de la *Estrategia mundial para la conservación* que se publicó en 1980 (véase más adelante) y se volvió a enunciar en el *Geo-2000* en 1999: «El impacto destructor combinado de aquella mayoría de seres humanos pobres que luchan por subsistir, y de aquella minoría rica que consume la mayor parte de los recursos del globo, está socavando los medios que permitirían a todos los pueblos sobrevivir y florecer.» (UNEP/UNC-TAD 1974).

Otras afirmaciones de la Declaración de Cocoyoc ilustran la conciencia de la dificultad de satisfacer las necesidades humanas de forma sostenible en un medio ambiente bajo presión:

- El problema básico de hoy en día no es el de la escasez material, sino el de la mala distribución y tratamiento, desde las perspectivas social y económica.
- La labor de los estadistas es guiar a las naciones hacia un nuevo sistema más capaz de satisfacer los límites internos de las necesidades humanas básicas de todas las personas del mundo, sin violentar los límites externos de los recursos del planeta y del medio ambiente.
- Los seres humanos tienen necesidades básicas: alimento, vivienda, vestimenta, salud y educación. Cualquier proceso de crecimiento que no conduzca a su satisfacción, o peor aún, que la impida, constituye una parodia del concepto de desarrollo.
- Todos tenemos la necesidad de redefinir nuestras metas, nuevas estrategias de desarrollo o nuevos estilos de vida que incluyan pautas de consumo más modestas entre los ricos.



Estas imágenes Landsat del río Saloum en Senegal, el 5 de noviembre de 1972 (arriba), y el 31 de octubre de 1992, muestran el área de bosque de manglar (zonas en rojo oscuro) que ha desaparecido en veinte años, aún en una región protegida.

Fuente: Landsat, 2001.

La Declaración de Cocoyoc termina:

El camino hacia adelante no reside en la desesperanza del fracaso ni en el optimismo fácil de sucesivas soluciones tecnológicas. Reside en la evaluación cuidadosa y objetiva de los «límites



externos», a través de la búsqueda mancomunada de formas de alcanzar los «límites internos» de los derechos humanos fundamentales, a través de la construcción de estructuras sociales que expresen esos derechos, y por medio de todo el trabajo paciente de diseñar métodos y estilos de desarrollo que conserven y mejoren nuestra herencia planetaria.

La visión del rumbo a seguir se reflejó en las nuevas y detalladas imágenes del planeta que aparecieron en el decenio de 1970 como resultado del lanzamiento del satélite Landsat por Estados Unidos en julio de 1972. Estas imágenes fueron determinantes en el cambio de las actitudes humanas hacia el estado del medio ambiente mundial. El registro de treinta años que ofrece Landsat también demuestra que, lamentablemente, tales actitudes no se han modificado lo suficiente (véanse las imágenes satelitales).

En cuanto al cambio climático, la preocupación creciente acerca del calentamiento mundial (el científico sueco Svante Arrhenius ya había advertido en 1896 acerca del «efecto invernadero»), originó la primera Conferencia Mundial sobre el Clima, que tuvo lugar en Ginebra en febrero de 1979 (Centre for Science and Environment 1999). Esta conferencia concluyó que las emisiones de dióxido de carbono antropógeno pueden tener un efecto a largo plazo sobre el clima. Al año siguiente se estableció el Programa Mundial sobre el Clima (PMC), proporcionando el marco de referencia para la cooperación internacional en investigación y la plataforma para identificar las cuestiones climáticas más importantes de los años ochenta y noventa, entre las que cabe mencionar el agotamiento del ozono y el calentamiento mundial.

El decenio de los ochenta: definición del desarrollo sostenible

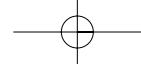
Los eventos políticos definitorios de los años ochenta fueron la caída del bloque del Este y el fin de un mundo bipolar que se había construido sobre el equilibrio del poder entre los países occidentales por un lado, y los comunistas y sus aliados en el mundo en desarrollo por el otro. Los cambios culminantes de la reforma y la Perestroika en el bloque soviético siguieron a años de manifiesto crecimiento económico y enorme gasto militar.

La década perdida

La situación era muy diferente en las regiones en desarrollo de África, Asia Occidental, América Latina y el Caribe, donde la mayoría de los países tuvieron un mínimo crecimiento en sus ingresos (UNCHS 1996). La región subsahariana se retrasó mucho: el ingreso per cápita se redujo 1,2 por ciento al año durante el decenio de 1980 (UN 2000) debido a una combinación de factores, como las severas sequías y condiciones de comercio desfavorables. En muchos países en desarrollo, los ochenta se conocieron como la década perdida. Empezando por la crisis de la deuda en América Latina en 1982, la situación era particularmente difícil en naciones donde las guerras ocasionaron el desplazamiento de millones de personas. El número de refugiados se duplicó de cerca de 9 millones en 1980 a más de 18 millones a principios de la década de 1990 (UNHCR 2000).

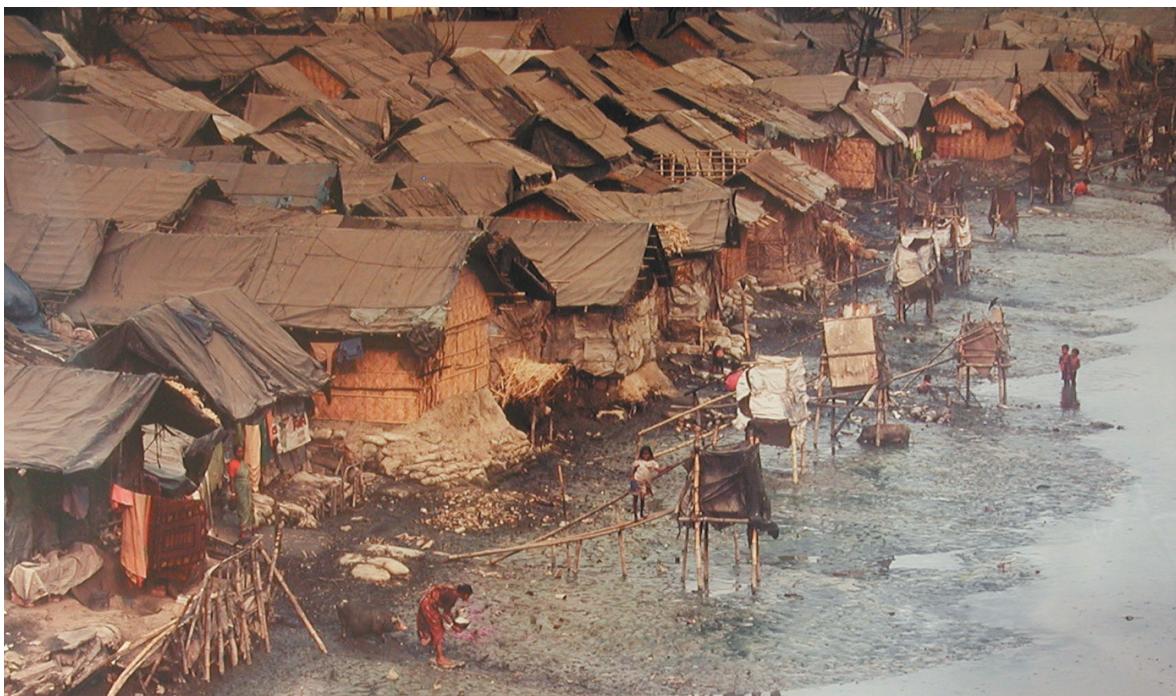
Enfrentarse al ciclo de pobreza se convirtió en un gran reto, pues el crecimiento demográfico en los países en desarrollo no sólo continuó, sino que además se incrementó el número de habitantes urbanos pobres.





INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: 1972-2002

9



Viviendas precarias junto a una alcantarilla en Bombay, India. Para 1990, al menos 900 millones de habitantes de zonas urbanas de África, Asia y América Latina vivían en la pobreza.

Fuente: Hartmut Schwerzbach, Still Pictures

Con el crecimiento de la población urbana, la infraestructura física de las ciudades estaba sujeta cada vez a mayor presión y resultaba insuficiente para satisfacer la demanda.

Nuevos problemas y nuevos accidentes

Las primeras mediciones del agujero de la capa de ozono, efectuadas en 1985 por un grupo de investigadores ingleses (Farnham, Gardiner y Shanklin 1985), tomaron al mundo científico y a los políticos por sorpresa. El informe *Global 2000* (Perspectiva ambiental en el horizonte 2000) reconoció por primera vez que la extinción de las especies amenazaba la diversidad biológica como componente esencial de los ecosistemas de la Tierra (US Government 1980). Conforme se hacía más clara la inter-

dependencia entre el medio ambiente y el desarrollo, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Carta Mundial de la Naturaleza, orientando la atención al valor intrínseco de las especies y los ecosistemas (UNGASS 1982).

Además de nuevos descubrimientos, los años ochenta también presenciaron una variada gama de eventos catastróficos que dejaron una marca permanente tanto en el medio ambiente como en la comprensión de su relación con la salud humana. En 1984, el derrame en una planta de Union Carbide dejó un saldo de 3 000 muertos y 20 000 heridos en Bhopal, India (Diamond 1985). En ese mismo año, casi un millón de personas murieron de inanición en Etiopía. En 1986 tuvo lugar el peor accidente nuclear del mundo cuando explotó un reactor en la planta nuclear de Chernóbil en la República de Ucrania,



«Este es un tipo de desarrollo que ofrece mejoras reales para la calidad de vida humana y al mismo tiempo conserva la vitalidad y diversidad de la Tierra. La meta es un desarrollo que sea sostenible. Hoy puede parecer visionario, pero es alcanzable. Para un número cada vez mayor de personas también se presenta como la única opción razonable».—*World Conservation Strategy, IUCN, UNEP y WWF 1980*.

Unión Soviética. El derrame en 1989 de 50 millones de litros de petróleo del carguero *Exxon Valdez* en Prince William Sound, Alaska, demostró que ninguna zona, por más remota y «prística», está a resguardo del efecto de las actividades humanas.

La Estrategia Mundial para la Conservación

Los sucesos mencionados más arriba confirmaron que las cuestiones ambientales son sistémicas y para atenderlas se requiere de estrategias a largo plazo, acciones integradas y la participación de todos los países y todos

Principios generales de la Carta Mundial de la Naturaleza

- No se comprometerá la viabilidad genética de la Tierra; los niveles de población de todas las formas de vida silvestre o domesticada deben ser suficientes al menos para su supervivencia, para cuyo fin se deberá resguardar el hábitat necesario.
- Todas las zonas de la tierra, tanto terrestres como marinas, estarán sujetas a estos principios de conservación; se dará protección especial a zonas únicas, a muestras representativas de los diferentes tipos de ecosistemas y los hábitat de especies raras o en peligro.
- Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que el hombre (sic) utiliza, deberán ser administrados para conseguir y mantener una productividad sostenible óptima, pero de ninguna manera que ponga en peligro la integridad de los ecosistemas o especies con las que coexisten.
- La naturaleza será protegida contra la degradación ocasionada por guerras y otras actividades hostiles.

Fuente: UNGASS 1982.

los miembros de la sociedad. Esto se reflejó en la Estrategia Mundial para la Conservación (WCS), uno de los documentos primordiales que ayudaron a redefinir el ambientalismo posterior a Estocolmo. La Estrategia, lanzada en 1980 por la IUCN, reconoció que para atender los problemas ambientales era necesario realizar un esfuerzo a largo plazo e integrar los objetivos de desarrollo y medio ambiente.

La WCS contempló que los gobiernos en diferentes partes del mundo llevaran a cabo sus propias estrategias nacionales de conservación, alcanzando uno de los objetivos de Estocolmo, el de incorporar al medio ambiente en la planificación del desarrollo. A partir de 1980, más de 75 países han comenzado estrategias multisectoriales a nivel nacional, provincial, estatal y local (López Ornat 1996). Éstas se dirigen a atender problemas ambientales tales como la degradación de la tierra, la conversión y pérdida del hábitat, la deforestación, la contaminación del agua y la pobreza.

La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Sin embargo, comunicar el mensaje de que el medio ambiente y el desarrollo eran interdependientes requería de un proceso que tuviera autoridad y credibilidad en el Norte y en el Sur, en los sectores gubernamentales y de negocios, en las organizaciones internacionales y en la sociedad civil. En 1983 se estableció la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (WCED), también conocida como la Comisión Brundtland, para sostener reuniones alrededor del mundo y producir un informe formal de sus hallazgos.

La Comisión emitió un informe después de tres años de encuentros sobre temas de desarrollo y medio ambiente con líderes gubernamentales y el público de todo el mundo. Las reuniones públicas tuvieron lugar tanto en países desarrollados como en desarrollo y el

Una resolución de las Naciones Unidas considera el cambio climático como una "preocupación común de la humanidad"

El huracán Gilberto mata a 350 personas y deja a otras 750 000 sin hogar. Sus daños ascienden a 10 000 millones de dólares en el Caribe, México y Estados Unidos



Cae el Muro de Berlín
El Exxon Valdez derrama 50 millones de litros de petróleo crudo en Prince William Sound

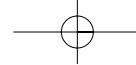


Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos
Se establece el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC)



Se establece el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC)





INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: 1972-2002

11

proceso permitió a diferentes grupos articular sus opiniones sobre diversas cuestiones: agricultura, forestación, agua, energía, transferencia de tecnología y desarrollo sostenible en general. *Nuestro Futuro Común*, el informe final de la Comisión, definió el desarrollo sostenible como «el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas», con lo que introdujo el término en el vocabulario ambiental (WCED 1987).

La Comisión destacó los problemas ambientales que eran novedosos en ese entonces, como el calentamiento mundial y el agotamiento de la capa de ozono. Manifestó también su preocupación de que el ritmo de los cambios estaba superando la capacidad de las disciplinas científicas y la capacidad actual de evaluación y asesoramiento. La Comisión concluyó que las estructuras de toma de decisiones existentes y los acuerdos institucionales, tanto nacionales como internacionales, simplemente no podrían atender las demandas de un desarrollo sostenible (WCED 1987):

La década actual (los años ochenta) está marcada por un retroceso en las preocupaciones de carácter social. Los científicos llaman nuestra atención hacia problemas urgentes y complejos relacionados con nuestra supervivencia: calentamiento mundial, amenazas a la capa de ozono de la Tierra, desiertos que consumen tierras aptas para la agricultura. Respondemos pidiendo más detalles y asignando los problemas a instituciones mal preparadas para enfrentarlos (WCED 1987).

Así se plantaron las semillas para un compromiso más amplio en las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo. Como signo del fortalecimiento de los sectores no gubernamentales, se constituyeron muchas organizaciones nuevas. En Europa, los partidos verdes

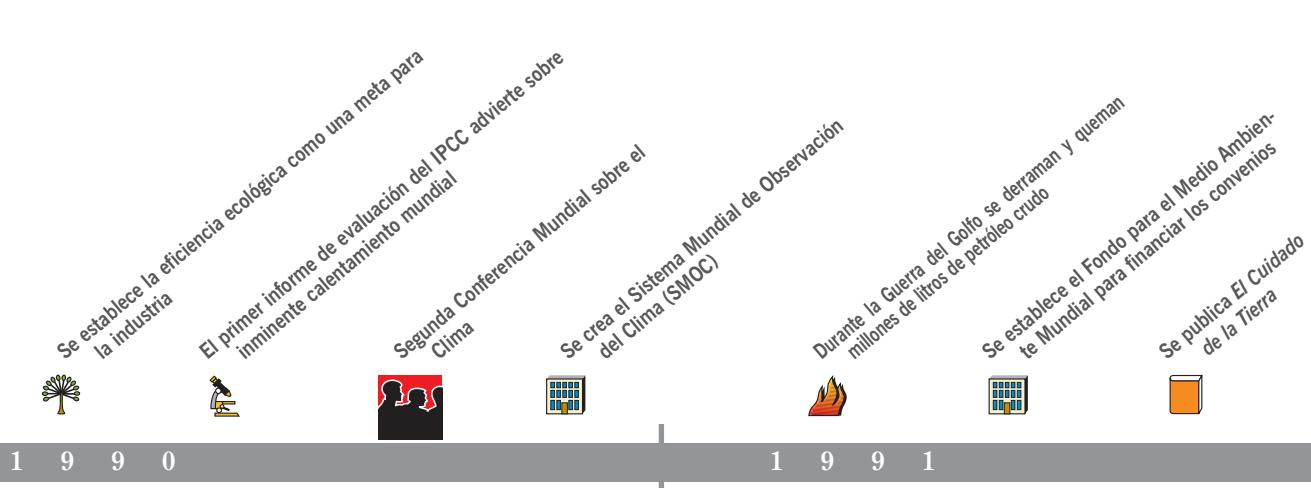
ingresaron a la arena política y aumentaron con rapidez los miembros de organizaciones ambientales regionales.

Involucrando a otros actores

Tras los accidentes industriales de los años ochenta creció la presión sobre las empresas. En 1984 el PNUMA fue uno de los organizadores de la Conferencia Industrial Mundial sobre la Protección del Medio Ambiente, y en 1984 la industria química de Canadá estableció el programa de Cuidado Responsable, uno de los primeros intentos para ofrecer un código de conducta para el manejo del medio ambiente seguro en el sector empresarial. Para el final de esa década, el concepto de eficacia ecológica se introducía en la industria como un medio de reducir el impacto ambiental mientras se aumentaba la rentabilidad. Pocas o ninguna de estas preocupaciones interesarían a las empresas situadas en países en desarrollo, pero ya tenían lugar debates acerca de las implicaciones de las industrias que emigraban a los «santuarios de contaminación» del Sur.

Conforme se hacía más claro que un mayor número de actores necesitaría enfrentarse a las nuevas dimensiones ambientales que iban adquiriendo las distintas actividades, aumentó el interés académico en el tema. El medio ambiente y el desarrollo se volvieron materias legítimas de estudio en un mayor número de disciplinas sociales y naturales, pero también se crearon nuevas disciplinas para atender las áreas intersectoriales. Se empezaron a establecer materias como economía ambiental, ingeniería ambiental y otras que anteriormente estaban al margen. Lo mismo ocurrió con campos legítimos de estudio, que desarrollaron sus propias teorías e hicieron valiosos aportes en contextos del mundo real.

El medio ambiente y la sostenibilidad todavía no figuraban como prioridad en los principios y prácticas de la ayuda bilateral. Un indicador temprano del cambio fue el establecimiento en 1987 por parte de la OCDE de un



«Los pueblos indígenas constituyen la base de lo que yo llamaría un sistema de seguridad ambiental. Para muchos de nosotros, sin embargo, los últimos siglos han significado una mayor pérdida de control sobre nuestras tierras y aguas. Todavía somos los primeros en enterarnos de los cambios en el medio ambiente, pero ahora somos los últimos en ser consultados».—Louis Brûyère, Presidente del Consejo de nacionalidades autóctonas de Canadá. Audiencia pública de la WCED en Ottawa, Canadá, mayo de 1986.

grupo consultivo sobre el desarrollo, encargado de establecer los lineamientos para la integración de medio ambiente y desarrollo en los programas de asistencia al desarrollo.

La conclusión exitosa del Protocolo de Montreal en 1987 se consideró como un modelo prometedor de cooperación entre el Norte y el Sur, gobiernos y empresarios para atender las cuestiones ambientales globales. Sin embargo, tratar el agotamiento del ozono era más directo que ocuparse de otros temas ambientales que ingresaron a la agenda pública en el decenio de los años ochenta, principalmente el cambio climático.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos

En 1989 se estableció el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC) con tres equipos de trabajo enfocados a la evaluación científica del cambio climático, sus efectos ambientales y socioeconómicos, y estrategias de respuesta, prediciendo la amplia gama de retos a los que la humanidad se enfrentaría en la última década del milenio. El establecimiento del IPCC por el PNUMA y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), ayudó a desarrollar un amplio consenso sobre la ciencia, los impactos sociales y las mejores respuestas al calentamiento de la Tierra inducido por los humanos. El IPCC hizo una gran contribución para que el público comprendiera los peligros del

calentamiento mundial, especialmente en los países industrializados. En muchos países en desarrollo, donde los estudios climáticos son raros y los expertos en clima prácticamente no existen, el cambio climático no se ve con la misma óptica. Por lo tanto, muchas organizaciones en esos países han protestado por la enorme disparidad existente en la participación del Norte y del Sur. Los países del Sur no tienen programas coordinados de clima a nivel nacional, y cuentan con pocos investigadores de clima y datos mínimos para hacer proyecciones climáticas a largo plazo (Centre for Science and Environment 1999).

Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente

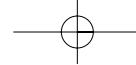
Algunos de los principales Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMMA) del decenio de los años ochenta son:

- La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)
- El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 1987 (que implementó el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 1985) y
- El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea), de 1989.

Derecho del mar

A pesar de que la UNCLOS se firmó en 1982, entró en vigor sólo doce años más tarde, probable indicio de la complejidad de negociar los AMMA. La Convención, que tiene 136 partes, es una destacada iniciativa legal que comprende un amplio rango de cuestiones marinas, y que incluye la protección del medio ambiente. Entre las disposiciones ambientales cabe mencionar:





INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: 1972-2002

13

- la extensión de los derechos soberanos sobre los recursos marinos, tales como los peces, dentro de las zonas económicas exclusivas (ZEE) de 200 millas;
- la obligación de adoptar medidas para el manejo y la conservación de los recursos naturales;
- el deber de cooperar tanto a nivel regional como mundial en temas vinculados con la protección del medio ambiente y la investigación relacionada con la misma;
- el deber de reducir al mínimo la contaminación marina, incluso la procedente de fuentes terrestres; y restricciones en el vertimiento marino realizado por barcos.

El Protocolo de Montreal

El Protocolo de Montreal al Convenio de Viena relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, que entró en vigor en 1989 y tenía 182 Partes para diciembre de 2001, es uno de los mejores ejemplos internacionales de cooperación ambiental. El éxito del protocolo se debe en parte a un Fondo Multilateral que motivó la participación de países en desarrollo (UNEP 2001a).

Las Partes del Protocolo de Montreal se obligan a entregar al secretariado informes nacionales con datos estadísticos sobre la producción, importación y exportación de las sustancias agotadoras del ozono (SAO) controladas por el protocolo. El índice de presentación de informes es alto, más del 85 por ciento de las Partes entrega sus datos. La implementación del protocolo se ha expandido y afinado a lo largo de los años, por medio de las Enmiendas de Londres en 1990, de Copenhague en 1992, de Montreal en 1997 y de Beijing en 1999 (UNEP 2000).

El Convenio de Basilea

El Convenio de Basilea, que entró en vigor en 1992 y que para diciembre de 2001 contaba con 149 Partes, tiene tres objetivos principales:

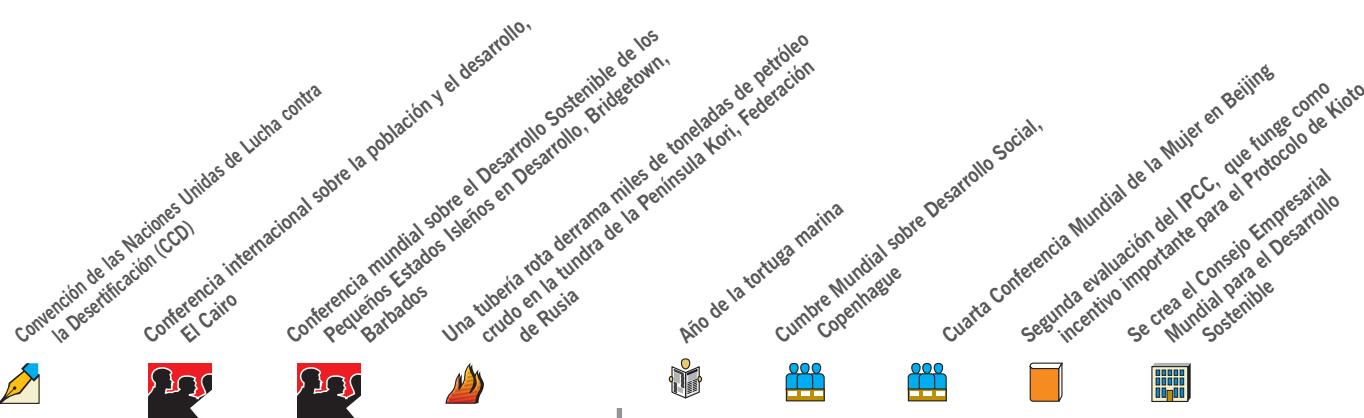
- reducir los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos;
- minimizar la generación de tales desechos, y
- prohibir su embarque hacia países que carezcan de la capacidad para eliminar desechos peligrosos de una forma ecológicamente segura.

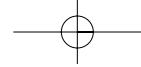
Este Convenio nació de la creciente preocupación acerca de los embarques de desechos de las naciones industrializadas hacia los países en desarrollo. Los estados miembros de la Organización de la Unidad Africana (OUA), preocupados por los envíos hacia África, respondieron con la Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación a África y la fiscalización de los movimientos transfronterizos dentro de África de desechos peligrosos, que todavía no entra en vigor.

«La solución no puede ser impedir el desarrollo a los que más lo necesitan. Lo real es que todo lo que contribuya hoy al subdesarrollo y la pobreza constituye una violación flagrante de la ecología.»—Fidel Castro, UNCED, 1992.

El decenio de los noventa: la implementación del desarrollo sostenible

Los años noventa se caracterizaron por la búsqueda de un mayor entendimiento del concepto y la importancia del desarrollo sostenible, que se complementó con las tendencias cada vez más veloces hacia la globalización, sobre todo en lo referente al comercio y la tecnología. Creció la convicción de que había un número en aumento de problemas mundiales relativos al medio





14

INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: 1972-2002

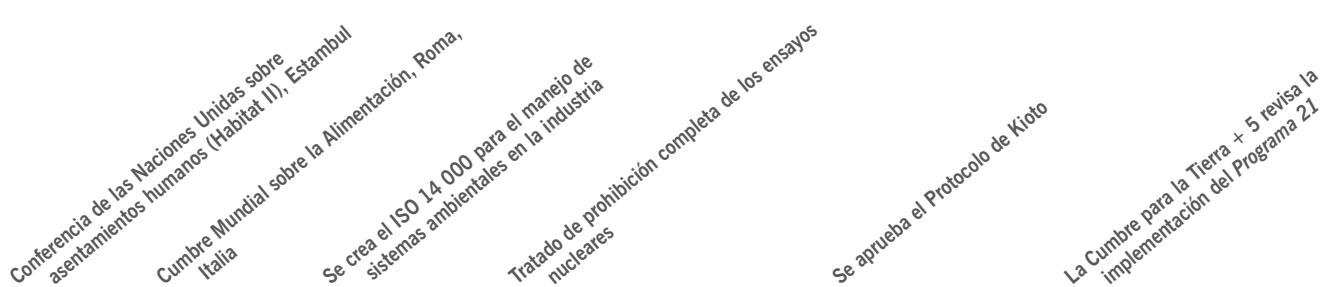


Los bomberos tratan de apagar un pozo petrolero en llamas en Kuwait en 1991.

Fuente: PNUMA, Abdel Saurad-Mali, Kuwait, Still Pictures

ambiente que necesitaban soluciones internacionales. El perfil de las cuestiones ambientales iba en aumento en el Sur, donde nuevas organizaciones comenzaron a exigir diagnósticos y soluciones para los países en desarrollo. En Hungría se estableció el Centro Regional Ambiental para Europa Central y Oriental para atender los problemas ambientales en la Europa Central post-soviética. La industria privada se ocupó de poner su casa en mejor orden ambiental. Internet y las comunicaciones electrónicas tuvieron un crecimiento exponencial.

La década empezó mal desde la perspectiva del medio ambiente, con la pérdida de miles de vidas en la Guerra del Golfo Pérsico en 1991 y el corte parcial de suministro eléctrico en la zona, cuando millones de barriles de petróleo fueron incendiados intencionalmente (Bennet 1995). Esta fue una catástrofe ambiental enorme para Asia Occidental. Según se informó, un derrame de entre 0,5 y 11 millones de barriles de petróleo crudo, originó la muerte de 15 000 a 30 000 aves marinas. Además, se contaminó cerca del 20 por ciento de los manglares del Golfo Pérsico y se afectó al



1 9 9 6



1 9 9 7



INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: 1972-2002

50 por ciento de los arrecifes de coral (Island Press 1999). La atmósfera tampoco se salvó: se quemaron cerca de 67 millones de toneladas de petróleo, lo que produjo alrededor de 2,1 millones de toneladas de hollín y 2 millones de toneladas de dióxido de azufre (Bennet 1995).

En las demás regiones, mientras se realizaba un progreso tecnológico que transformaba a las sociedades industrializadas, pocos se beneficiaban en el mundo en desarrollo. La cuota de muerte por enfermedades infecciosas (como paludismo, SIDA, diarrea y enfermedades respiratorias) era 160 veces mayor que el número de muertes producidos por desastres naturales en 1999, que incluyeron terremotos en Turquía, inundaciones en Venezuela y ciclones en India (IFRC 2000). Según informes de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, una encuesta en 1995 realizada en 53 países demostraba una reducción del 15 por ciento en el gasto de salud por persona, tras un ajuste económico estructural.

Para 1997, cerca del final del siglo XX, unos 800 millones de personas (casi el 14 por ciento de la población mundial) no sólo pasaban hambre, sino que tampoco sabían leer ni escribir, habilidades esenciales para el desarrollo sostenible (UNESCO 1997).

En términos de gestión gubernamental, los hechos de finales de los años ochenta siguieron influyendo en el desarrollo político en todo el mundo. Ninguna región estuvo immune: en África y América Latina se dejaron de lado a regímenes dictatoriales o militares, en tanto en algunas naciones europeas un electorado en movimiento relegó a la oposición a antiguos partidos oficialistas únicos. La gente comenzó a ejercer su derecho a elegir a sus líderes y exigir responsabilidad. A pesar de estos cambios radicales en materia de gobierno, su impacto inmediato en cuestiones de medio ambiente fue muy limitado en la mayoría de los países. En los países de la antigua Unión Soviética, la recesión econó-

mica ayudó a reducir la emisión de desechos y el consumo de energía. Todavía no se sabe si estos efectos serán temporales o no.

A nivel institucional, las ideas que tomaron forma durante la década de 1980, como la participación de un gran número de partes interesadas y la creciente responsabilidad en materias sociales y del medio ambiente, adquirieron un mayor perfil debido a varios acontecimientos internacionales. El primero fue una conferen-

«Independientemente de las resoluciones que se tomen o dejen de tomar en un foro como éste, no será posible alcanzar una mejora genuina y duradera para el medio ambiente sin un compromiso de todas las personas a nivel mundial.»—Vigdís Finnbogadóttir, Presidente de Islandia, UNCED 1992.

cia ministerial sobre el medio ambiente que tuvo lugar en Bergen, Noruega, en mayo de 1990, donde tales ideas fueron aprobadas formalmente por primera vez. Esta conferencia se convocó como preparación para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) o Cumbre para la Tierra, que tuvo lugar en junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil.

La Cumbre para la Tierra

Un número sin precedentes de representantes de Estados, de la sociedad civil y del sector económico participaron en la CNUMAD, contándose con 176 gobiernos (UN 1993), más de 100 Jefes de Estado en comparación con dos que asistieron a la Conferencia de Estocolmo en 1972 (Haas, Levy y Parson 1992), un estimado de 10 000 delegados, 1 400 organizaciones no gubernamentales (ONG) y alrededor de 9 000 periodistas (Demkine 2000). Sigue siendo la mayor reunión de su tipo que se haya realizado. Los eventos preparatorios a la Cumbre, en los niveles nacionales, subregionales, regionales y mundiales involvieron a cientos de

El año más cálido del milenio

Extensos incendios forestales en la Amazonia y en Indonesia

Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos

Se lanza el Global Compact (Pacto Mundial) sobre normas de trabajo, derechos humanos y protección ambiental

La población mundial alcanza los 6 000 millones



miles de personas alrededor del mundo, que se aseguraron de hacer oír sus voces. Las organizaciones subregionales y regionales como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Organización de la Unidad Africana, la Unión Europea y muchas otras, jugaron un papel importante antes y durante la Cumbre para la Tierra, y aún continúan haciéndolo al tratar de implementar el *Programa 21*, el plan de acción emanado de la conferencia.

La Cumbre produjo por lo menos siete logros trascendentales:

- la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, con 27 principios;
- el *Programa 21*, un plan de acción para llevar el desarrollo y el medio ambiente al siglo XXI;

El Programa 21

El *Programa 21* establece una base sólida para la promoción del desarrollo sostenible en materia de progreso social, económico y ambiental. El Programa tiene 40 capítulos, y sus recomendaciones se dividen en cuatro áreas principales:

- Cuestiones sociales y económicas, tales como la cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible, combatir la pobreza, cambiar las pautas de consumo, las dinámicas demográficas y su sostenibilidad, y promover y proteger la salud humana.
- La conservación y el manejo de los recursos para el desarrollo, tales como la protección de la atmósfera, el combate a la deforestación, la desertificación y la sequía fomentando una agricultura sostenible y el desarrollo rural, la conservación de la diversidad biológica, la protección de los recursos de agua dulce y de los océanos, y el manejo seguro de los químicos tóxicos y los desechos peligrosos.
- El fortalecimiento del papel de grupos decisivos, tales como las mujeres, los niños y jóvenes, los pueblos indígenas y sus comunidades, las ONG, las autoridades locales y sus iniciativas en apoyo al Programa 21, los trabajadores y sus sindicatos, los empresarios e industriales, las comunidades científica y tecnológica, y los agricultores.
- Medios para implementar el Programa, entre los que cabe citar recursos y mecanismos financieros, transferencia de tecnología segura para el medio ambiente, fomento de la educación, de la concientización pública y la capacitación, arreglos institucionales internacionales, instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales e información para la toma de decisiones.

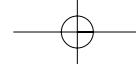
- dos importantes convenios internacionales —el Convenio marco de las Naciones Unidas sobre los cambios climáticos (UNFCCC) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB);
- la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS);
- el acuerdo para negociar un convenio mundial de desertificación; y
- la declaración de Principios para el Manejo Sostenible de los Bosques.

Los Principios de Río reafirmaron los temas que se habían articulado en Estocolmo veinte años antes, colocando al ser humano en el centro de las preocupaciones acerca del desarrollo sostenible y afirmando que los seres humanos «tienen derecho a una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza».

La Cumbre para la Tierra proporcionó un foro para tratar cuestiones tanto del medio ambiente como del desarrollo, y para hacer notar las diferentes perspectivas entre el Norte y el Sur. Tras la Cumbre, el desarrollo sostenible adquirió vida propia, y se impuso en las deliberaciones de los organismos, desde consejos locales hasta organizaciones internacionales. Más de 150 naciones establecieron instituciones a nivel nacional para crear un enfoque integral del desarrollo sostenible, a pesar de que en algunos países, los consejos nacionales de desarrollo sostenible han sido de naturaleza más bien política (Myers y Brown 1997). Una amplia gama de sectores de la sociedad civil se encuentra ahora involucrada en la creación de agendas y estrategias. Más del 90 por ciento de ellos se estableció como respuesta a Río, en su mayoría en países en desarrollo.

El énfasis que se dio al desarrollo sostenible también tuvo un efecto considerable en los instrumentos legales y en las instituciones que los administran. Por ejemplo, la CITES, que se estaba alejando del enfoque clásico de conservación, se acercó a una estrategia que equilibra la conservación con el uso sostenible. La





aplicación práctica del uso sostenible dentro de la CITES generó un acalorado debate a lo largo de la década.

Programa 21

El *Programa 21* es un programa de acción. Se basó parcialmente en una serie de contribuciones especializadas de los gobiernos y los organismos internacionales, como *El Cuidado de la Tierra: una Estrategia de Vida Sostenible* (IUCN, UNEP y WWF 1991). El *Programa 21* es el instrumento no vinculante más importante e influyente en el campo del medio ambiente, y se utiliza como la base de referencia para el manejo del medio ambiente en la mayoría de las regiones del mundo (véase el recuadro).

La Secretaría de la Cumbre para la Tierra estimó el costo de la ejecución del *Programa 21* en los países en desarrollo en alrededor de 625 mil millones de dólares al año. Estos países aportarían el 80 por ciento de ese total, es decir, 500 mil millones de dólares, y se esperaba que los países desarrollados aportaran el 20 por ciento restante, equivalente a 125 mil millones de dólares anuales, como parte de su anterior compromiso de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) por un monto equivalente al 0,7 por ciento de su producto interno bruto (PIB).

Aunque la CNUMAD se preocupaba por los enfoques mundiales, un resultado importante fue la adopción de muchos *Programas 21* regionales y nacionales del para el desarrollo sostenible. En la región de la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC), por ejemplo, los estados miembros adoptaron un documento sobre política y estrategia para el medio ambiente y el desarrollo sostenible en 1996. La Unión Europea, a su vez, adoptó el El Quinto Programa de Acción Medioambiental «Hacia un Desarrollo Sostenible» (EU 1993).

Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) se creó en 1991 como una asociación experimental entre el PNUMA, el PNUD y el Banco Mundial para generar beneficios ecológicos a partir del desarrollo local y regional al proporcionar subvenciones y préstamos con bajos intereses a países en desarrollo y a economías en transición. Tras la Cumbre, se pretendió que fuera el mecanismo de financiamiento del *Programa 21*, y se esperaba que movilizara los recursos necesarios. El Fondo ayuda a financiar los proyectos de desarrollo nacionales, regionales y mundiales que benefician al medio ambiente mundial en cuatro áreas focales (cambio climático, diversidad biológica, ozono y aguas internacionales), así como a las economías y sociedades locales.

Tras una reestructuración exitosa en marzo de 1994, el número de miembros del FMAM creció de 34 a más de 155 países, cuyos representantes se reúnen cada tres años en una Asamblea de Estados participantes del FMAM, que funge como organismo supervisor del Fondo.

El Funcionario Ejecutivo Principal y Presidente del FMAM, Mohamed T. El-Ashry, reconoce que aún es muy temprano para evaluar el impacto de los más de 220 proyectos patrocinados por el Fondo en lo relativo al desarrollo sostenible. Una brecha entre las promesas de donativos y las contribuciones reales al FMAM ha causado preocupación, en particular entre los países en desarrollo. A pesar del compromiso de alcanzar una meta de AOD del 0,7 por ciento del PIB anual, La AOD en 1995 fue del 0,29 por ciento, su nivel más bajo desde 1973 (GEF 1997).

Sin embargo, las fundaciones, empresas, individuos y legados comprometidos con el desarrollo sostenible le dieron un nuevo significado a la palabra «caridad», al



contribuir con un total de 129 000 millones de dólares en 1994 (Myers y Brown 1997). Se calculó que esta cifra aumentó un 9 por ciento en 1995 para llegar a 143 850 millones de dólares. Las grandes contribuciones del sector privado al desarrollo sostenible incluyen la Turner Fundation y la Microsoft Corporation.

Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente

Convenio marco de las Naciones Unidas sobre los cambios climáticos

La capacidad del IPCC de ofrecer pruebas de que los cambios climáticos significaban una amenaza real, motivó a los gobiernos reunidos en la Cumbre a firmar el Convenio marco sobre los cambios climáticos (UNFCCC). Éste se volvió la pieza central de la Cumbre y entró en vigor en 1994. En diciembre de 2001 tenía 186 Partes. El desarrollo del Convenio se remonta a la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima de 1990, en la que la declaración ministerial fue el vehículo para avanzar en el desarrollo de políticas y en el establecimiento del Sistema Mundial de Observación del Clima (SMOC).

Las metas principales del UNFCCC son estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero a niveles que eviten una interferencia antropógena peligrosa en el clima mundial. El principio de «responsabilidad común pero diferenciada» que se adoptó en este Convenio ha servido de guía para la adopción de una estructura regulatoria. Este principio reflejó la realidad de que la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero procede de países industrializados.

El Protocolo de Kioto, que estableció metas reales para la reducción de emisiones, se abrió para la firma en 1997. El Protocolo entrará en vigor noventa días después de la fecha en que no menos de 55 Partes del Convenio hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Para diciembre de 2001, 84 Partes habían firmado, y 46 habían adherido o ratificado el Protocolo (UNFCCC 2001). Una excepción notable fue la de Estados Unidos, que a principios de 2001 anunció su decisión de no ratificarlo.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica

El CDB entró en vigor en 1993. Fue el primer acuerdo mundial acerca de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y sirve como base fundamental de referencia para la acción nacional. El Convenio establece tres metas principales: la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de todos sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios del uso de los recursos genéticos. Se tratan muchas cuestiones

El papel de los países en desarrollo en las negociaciones para el CDB

El Centro Sur con sede en Ginebra, descontento con el borrador preliminar del Convenio en noviembre de 1991, pidió a los países en desarrollo que lo rechazaran e insistieran en que cualquier negociación acerca de la diversidad biológica debía estar vinculada a una negociación sobre biotecnología y, de manera más general, a los derechos de propiedad intelectual. Además destacó que la tendencia combinada hacia la privatización del conocimiento y los recursos genéticos era una amenaza seria al desarrollo del Sur y debía contrarrestarse.

Durante las negociaciones, el Sur:

- hizo hincapié en la soberanía nacional de los recursos naturales;
- solicitó la transferencia de tecnología a los países en desarrollo en términos preferenciales;
- presionó por la supremacía del CDB sobre otras instituciones, tales como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); y
- solicitó un protocolo sobre la seguridad de la biotecnología.

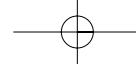
Fuente: Centre for Science and Environment 1999.

relativas a la diversidad biológica, como la preservación del hábitat, los derechos de propiedad intelectual, la seguridad de la biotecnología y los derechos de propiedad de los pueblos indígenas.

El Convenio constituye un hito para la legislación internacional, y es reconocido por su enfoque integral de los ecosistemas para la protección de la diversidad biológica. El tratado ha ganado una rápida y amplia aceptación. Para diciembre de 2001, un total de 182 gobiernos lo habían ratificado. Un acuerdo complementario al Convenio, el Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología, se adoptó en enero de 2000 para atender los riesgos potenciales presentados por el comercio transfronterizo y las liberaciones accidentales de organismos vivientes genéticamente modificados. La adopción de dicho Protocolo es un gran logro para los países en desarrollo que lo solicitaron. Para diciembre de 2001, 103 países habían firmado el Protocolo y 9 lo habían ratificado. El CDB también influyó en la activación de una legislación para regular los recursos genéticos en las naciones del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Esta legislación entró en vigor en julio de 1996 (Centre for Science and Environment 1999). A pesar del éxito del Convenio, las negociaciones para conseguirlo fueron con frecuencia reñidas (ver el recuadro).

Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación

A pesar de que las negociaciones se completaron recién en 1994, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha



contra la Desertificación (CCD) se desarrolló a partir del proceso relacionado con la CNUMAD de 1992. Sin embargo, su historia se remonta a los años setenta. Entró en vigor en 1996 y tenía 177 partes en diciembre de 2001. La CCD se ha descrito como una «hijastra de Río» (Centre for Science and Environment 1999) porque no obtuvo la misma atención que el UNFCCC o el CDB. Los países industrializados se opusieron a ella porque no deseaban adoptar ninguna responsabilidad financiera para detener el proceso de desertificación, que no se percibe como un problema mundial (Centre for Science and Environment 1999). Mientras que según proyecciones, un esfuerzo mundial de 20 años para combatir la desertificación costaría entre 10 y 22 mil millones de dólares al año, los países contribuyentes aportaron escasos mil millones de dólares para el control de la desertificación en todo el mundo (Centre for Science and Environment 1999).

A pesar de que, comparada con el UNFCCC y el CDB, la CCD tiene un apoyo financiero modesto, se distingue por dos motivos:

- Respalda y utiliza un acercamiento «de abajo hacia arriba» para la cooperación internacional en materia de medio ambiente. Según la CCD, las actividades relacionadas con el control y alivio de la desertificación y sus efectos se relacionan estrechamente con las necesidades y la participación de los usuarios locales de las tierras y de las organizaciones no gubernamentales.
- Utiliza anexos regionales detallados, en ocasiones más detallados que el cuerpo del tratado mismo, que atienden las particularidades del problema de la desertificación en regiones específicas como África, América Latina, el Caribe y el norte del Mediterráneo (Raustiala 2001).

El compromiso sustutivo y central de la CCD es la obligación de desarrollar «programas nacionales de acción» en unión con las partes interesadas locales. Estos programas definen las tareas que las partes deben emprender a fin de implementar la CCD. Por ejemplo, la prevención de la desertificación debe ser una prioridad en las políticas nacionales y se debe promover la concientización sobre este problema entre los ciudadanos.

La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

El establecimiento de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en diciembre de 1992 fue un resultado directo de la Cumbre de Río. A pesar de que la meta de un

Mandato de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

La CDS, que se estableció en diciembre de 1992 bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, está compuesta por 53 miembros elegidos para períodos de tres años. La Comisión se reúne cada año durante dos o tres semanas. Su primer encuentro tuvo lugar en junio de 1993. A grandes rasgos, el papel de la Comisión es:

- examinar el progreso en los niveles internacional, regional y nacional de la implementación de las recomendaciones y compromisos contenidos en los documentos finales de la CNUMAD-Programa 21, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Declaración de principios sobre los bosques;
- elaborar orientaciones y opciones de políticas para actividades futuras, como seguimiento a la CNUMAD y para lograr un desarrollo sostenible, y
- promover el diálogo y crear asociaciones a los fines del desarrollo sostenible con los gobiernos, la comunidad internacional y los principales grupos identificados en el Programa 21 como actores clave fuera de los gobiernos centrales que juegan un importante papel en la transición hacia el desarrollo sostenible.

Fuente: UN 2001.

«Aquí en Estados Unidos debemos lograr mejores resultados. Con el 4 por ciento de la población mundial, producimos el 20 por ciento de los gases de efecto invernadero del orbe. Por lo tanto, debemos actuar mejor, y lo haremos».—Bill Clinton, Presidente de Estados Unidos, Río + 5, 1997.

«Es una cuestión de profunda preocupación para India que cinco años después de Río, hay un esfuerzo claro para erosionar el marco de cooperación que se construyó en Río (notablemente el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas) con esfuerzos para implantar obligaciones y compromisos iguales a jugadores desiguales».—Profesor Saifuddin Soz, Ministro del Medio Ambiente y Bosques de India, Río + 5, 1997.

desarrollo sostenible se definió en los años ochenta, no fue sino hasta Río que se asignó a un organismo internacional el mandato para supervisar y auxiliar a la comunidad internacional a alcanzar este objetivo (véase el recuadro).

A pesar de ser un paso importante, la Comisión recibió críticas por considerarse una respuesta débil a los problemas de capacidad institucional, además de enfrentarse a la apatía de los ministros de gobierno de alto nivel (Long 2000). La integración de las políticas económicas, sociales y ambientales (un requisito para el desarrollo sostenible definido por la Comisión Brundtland), sigue siendo un reto para las instituciones de todos los niveles.

Río + 5

Cinco años después de la CNUMAD, la comunidad internacional convocó en Nueva York a una cumbre de evaluación, que se conoce como Río + 5, donde se expresó preocupación sobre la lenta implementación del *Programa 21*. La conclusión general fue que, mientras se verificó algún avance en lo relativo al desarrollo sostenible,