

# LA CUMBRE DE LA TIERRA ENTRE ESTADOS: DESILUSION Y ESPERANZA

Martin Khor\*

Después de dos semanas, el domingo 14 de junio de 1992 por la tarde finalizó la Cumbre de la Tierra, dejando a la mayoría de los participantes una extraña mezcla de sentimientos de euforia, profunda desilusión, preocupación por el futuro y atisbos de esperanza. La euforia fue producto de una ardua labor de dos años en la cual se trató una amplia gama de temas referidos al medio ambiente y al desarrollo, y que culminó con una Cumbre que congregó la mayor participación de países y jefes de estado de la Historia.

Esta Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo sirvió para que funcionarios estatales y dirigentes políticos se percataran de la imperiosa necesidad de realizar un cambio social para impedir una catástrofe ecológica. Como expresó el Secretario General de la CNUMAD Maurice Strong, en un discurso de clausura: «Este proceso ha sido una experiencia profundamente humana de la cual no podemos salir iguales. El mundo no será el mismo, la diplomacia internacional y las Naciones Unidas no serán las mismas y tampoco pueden serlo las perspectivas del futuro de la Tierra.» El Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, en un discurso de clausura, habló con entusiasmo del «espíritu de Río» que surgió durante la Cumbre: «Ya no alcanza con que el hombre ame a su prójimo; ahora también debe amar al mundo. Además del contrato del hombre con Dios y del contrato

social con sus semejantes, necesitamos ahora un contrato ético con la naturaleza y la Tierra. La Tierra tiene alma. Recuperarla es la esencia de Río.»

## EUFORIA Y DESILUSION

Esta euforia de haber participado en lo que se considera una conferencia histórica que cambiará —si no salvará— el mundo, se contraresta con un sentimiento de que sustancialmente no se logró mucho ni se alcanzaron compromisos políticos importantes que se traduzcan en acciones.

Como positivo se rescata la aprobación de la Declaración de Río, que contiene 27 principios sobre obligaciones ambientales y derecho al desarrollo y que servirá como principio general para las relaciones entre los estados (especialmente del Norte y del Sur), así como para las políticas nacionales económicas y ambientales.

Se aprobó también un programa de acción de 700 páginas y 40 capítulos, la «Agenda XXI» para temas ambientales (incluidos erosión del suelo, deforestación, desertificación, cambio climático y residuos tóxicos) y temas del desarrollo (tales como pobreza, modelos de consumo, hábitat y salud).

Dentro de este gran paquete hay puntos endebles. Por ejemplo, el de biotecnología exagera sus beneficios potenciales y por otro lado resta importancia a la necesidad

(\*) Ecologista de Malasia, participante en la confe-

rencia oficial de Río de Janeiro entre Estados.

de instrumentar medidas de seguridad, y el capítulo sobre deforestación recomienda la plantación de nuevos árboles pero casi no menciona la conservación de los bosques. Pero también hay varios capítulos positivos, por ejemplo el referido a la lucha contra la desertificación, la promoción de agricultura sustentable, la mejora de las condiciones de salud y de hábitat.

Varias de las propuestas habían sido planteadas en foros anteriores. Pero de todas maneras resulta útil unificarlas en una gama tan amplia de temas de ambiente y desarrollo, aplicarles programas de acción y adjuntarles estimaciones sobre el costo de su instrumentación. Al firmar este documento, las autoridades estatales se comprometen moralmente por lo menos a aplicar las medidas propuestas.

## NECESIDADES DEL SUR

En cuanto a la aplicación real, la secretaria de la CNUMAD calculó que sólo los países del Sur necesitarían 600.000 millones de dólares, de los cuales 125.000 millones provendrían del componente de ayuda externa. Para los temas de ayuda externa y transferencia de tecnología el Sur volvió a recuperar un papel protagónico en la agenda internacional.

El Norte no ofreció compromisos reales, y ésa es la razón de la profunda decepción durante el transcurso y al final de la cumbre. De no contar con el compromiso de los países industrializados, que son quienes detentan los resortes del poder económico y político mundial, sería difícil, si no imposible, resolver las causas de los problemas ambientales o de desarrollo.

En primer lugar, algunos países del Norte (en particular Estados Unidos) mantuvieron una negativa inflexible ante todo tipo de compromiso que implicara un cambio de sus modelos no sostenibles de consumo, producción y utilización de los recursos. La poca disposición de Estados Unidos a analizar la vinculación entre modelos de consumo y agotamiento del medio ambiente («Nuestro estilo de vida no se negocia», dijo el presidente Bush) y sus decisiones unilaterales que lograron eliminar metas y

calendarios para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la Convención de Cambios Climáticos, evidenciaron la negativa del Norte a aceptar la necesidad de aplicar cambios significativos a sus políticas económicas y estilos de vida.

La respuesta del Sur en la CNUMAD fue que si el Norte rico no estaba dispuesto a reducir el exceso de consumo, qué derecho tenía a pedirle sacrificios al Sur, cuyo pueblo en su gran mayoría ya está demasiado pobre como para ajustarse aún más el cinturón.

En segundo lugar, el Norte en conjunto no estaba preparado a comprometerse seriamente a ayudar al Sur en la transición hacia un desarrollo sostenible. Los países del Sur enfrentados a una transferencia de recursos hacia al Norte estimada en 200.000 millones de dólares por año, argumentan que necesitan ayuda externa para compensar las pérdidas ocasionadas por las relaciones de intercambio y las enormes salidas de capital destinadas a pagar el servicio de la deuda.

La nueva ayuda externa sirvió para medir el compromiso del Norte a ayudar al Sur a aplicar las obligaciones establecidas en la Agenda XXI. La cifra de 125.000 millones de dólares anuales calculada por la CNUMAD fue considerada poco realista; Maurice Strong pidió sólo la promesa de 10.000 millones de dólares como compromiso inicial. Después de días y noches enteras de negociaciones permanentes (algunas de ellas duraron hasta las cuatro o seis de la mañana), al final de la Cumbre los resultados en cifras concretas o principios generales fueron pocos.

Según estimaciones del periódico oficial de la Cumbre, *Earth Summit Times*: «Aparentemente se pusieron sobre la mesa unos 2.000 millones de dólares de lo que en general puede describirse como recursos nuevos y adicionales». Esta cifra es ínfima con relación a las expectativas.

Con respecto a flujos de ayuda futuros, es posible que los países del Norte no se pongan de acuerdo para cumplir la prometida meta de lograr una ayuda equivalente al 0,7 por ciento de su Producto Nacional Bruto para el año 2000. Sólo hay, pues, una reafirmación de la vieja promesa que pocos

países han cumplido, y con pocos indicios, incluso, de que la «reafirmación» se dé.

Por lo tanto existe desaliento entre los delegados y dirigentes políticos de los países en desarrollo quienes sienten que al Norte realmente no le importan las necesidades del Sur (a pesar de las frecuentes referencias a la «nueva forma de relación mundial») y peor aún, que en un nuevo orden mundial unipolar el Sur está actualmente demasiado débil como para hacer algo al respecto.

Los estados del Sur, reunidos en el Grupo de los 77 y China, tuvieron que sufrir la humillación de soportar largas horas de negociaciones para obtener las migajas de la ayuda, sin tan siquiera discutir seriamente las imperiosas reformas a las relaciones económicas e instituciones internacionales que se habían desvanecido hace tiempo en las reuniones preparatorias de la CNUMAD. Las principales energías de los dirigentes políticos y funcionarios presentes en la Cumbre de Río se gastaron en escaramuzas secundarias ya que los verdaderos temas económicos (la necesidad del Sur de mejorar las relaciones de intercambio, elevar los precios de las exportaciones, reducir el costo de la deuda, introducir reformas en las instituciones económicas y financieras mundiales) no figuraban más en el orden del día.

Varios altos funcionarios y expertos del Sur también temen que después de la Cumbre la posición del Sur quedará aún más deteriorada. Gamani Corea, de Sri Lanka, quien durante varios años fuera secretario general de la UNCTAD (la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), manifestó que la Cumbre de la Tierra tenía escasa o ninguna perspectiva de éxito. «En estos días se considera un gran logro ponerse de acuerdo en lo que se dice, no en lo que se hace», comentó con sarcasmo. En un foro público en Río, Corea expresó que el ejercicio actual de reestructurar las Naciones Unidas parecía destinado a reducir el papel de la ONU en los temas económicos mundiales. Ese papel podría transferirse al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el GATT, todos controlados por el Norte.

El representante de Malasia en las Nacio-

nes Unidas en Nueva York, Tan Sri Razali Ismail, ya había manifestado que Río no constituiría ninguna instancia decisiva. Después de la Cumbre de la Tierra todo seguiría igual, con la perpetuación de las estructuras de poder existentes. «El Grupo de los 7, la OCDE y los ricos serán quienes heredarán el mundo, no el Sur ni los pobres». Chakravarthi Raghavan, editor del boletín SUNS, predijo que las negociaciones de la Ronda Uruguay en el marco del GATT contradecirían, en caso de llegar a un acuerdo, algunos de los elementos esenciales de la Agenda XXI de la CNUMAD. Por ejemplo, el acuerdo sobre transferencia de tecnología (donde el Sur podría gozar de ciertas concesiones) podría ser reemplazado por la Ronda Uruguay del GATT, en la cual el Norte reclama enérgicamente la introducción universal de regímenes de derechos de propiedad intelectual. Los países en desarrollo tendrían entonces que pagar patentes y a la vez enfrentar obstáculos para su propio desarrollo tecnológico.

Existe un sentimiento generalizado entre los delegados de los países del Sur así como entre las ONG, de que los acontecimientos externos al proceso CNUMAD amenazan debilitar aún más al Sur y ponen en peligro los elementos positivos que pueda contener la Agenda XXI.

Entre los aspectos negativos figuran los programas de ajuste estructural impuestos por el Banco Mundial a países en desarrollo endeudados, que suponen la aplicación de medidas de austeridad con inclusión de recortes a la educación, la salud y la seguridad social; la Ronda Uruguay que en caso de culminarse seguramente tendrá consecuencias drásticas para el Sur (muchas de ellas negativas); y la reestructuración de las Naciones Unidas que cerró o redujo varios departamentos económicos y sociales.

Estos procesos reflejan la tendencia de los principales países industrializados a reducir el protagonismo económico de las Naciones Unidas (cuyo sistema de voto por país permite que los países en desarrollo tengan mayor peso) y por otro lado ampliar los poderes de las instituciones de Bretton Woods (el Banco Mundial y el FMI) y del GATT, controladas por los estados ricos, quienes las utilizan para mantener el status

quo económico internacional. Mientras tanto, Estados Unidos y sus aliados están en condiciones de recurrir cada vez más al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para «disciplinar» aquellos países del Tercer Mundo que consideran «errados» (tales como Irak y ahora Libia), una situación que ha sido posible por la caída del bloque socialista.

En las conversaciones de la Cumbre de la Tierra, los países en desarrollo estaban preocupados por la posibilidad de que los principios ambientales y las políticas contenidas en la Agenda XXI y la Declaración de Río pudieran ser usadas por el Norte industrializado para imponer nuevas formas de control sobre los programas y las estructuras económicas y sociales del Sur. Esto podría hacerse, por ejemplo, utilizando el ambiente como una nueva forma de condicionamiento anexa a las donaciones o préstamos que el Norte brindará en el futuro al Sur, ya sea a través de canales bilaterales o multilaterales.

Por otro lado, la nueva ayuda ambiental que surge de la CNUMAD, destinada a la aplicación de la Agenda XXI o las Convenciones, podría estar condicionada a la voluntad que demuestre el país a reformular sus políticas económicas y sociales de forma que se ajuste a las prescripciones del Banco Mundial. («No les daremos nuevos préstamos para el ambiente si no abren sus mercados al mundo, privatizan y devalúan su moneda»).

Para protegerse, el Grupo de los 77 y China pudieron en los últimos días de la Cumbre incluir cláusulas en el capítulo de la Agenda XXI relativo a las finanzas para democratizar la estructura del Servicio Financiero Mundial para el Medio Ambiente, controlado por el Banco Mundial, y para insistir en que libere los fondos relativos a la Agenda XXI sin imponer nuevas formas de condicionamiento.

Varios delegados del Tercer Mundo y ONGs sintieron, sin embargo, que persiste la amenaza de que los países industrializados utilicen sus mecanismos de poder mundial para imponer su versión de «desarrollo sustentable» sobre el Sur y al mismo tiempo estar ellos libres para continuar su estilo de vida altamente consumista. Según palabras

del veterano analista indio, Chakravarthi Raghavan, el derecho del Sur al desarrollo podría verse menoscabado para facilitarle al Norte que continúe con su derecho a despilfarrar los recursos mundiales.

La desigualdad abismal en la utilización de los recursos naturales podría entonces perpetuarse y quizás acentuarse. Hacer la vista gorda a este modelo desigual de utilización de los recursos permite a algunos países del Norte seguir machacando con el crecimiento demográfico del Sur como el problema ambiental número uno y utilizar sus resortes de ayuda y préstamos para controlar ese crecimiento.

A pesar de los temores legítimos que surgen de la falta de compromiso del Norte en la Cumbre de la Tierra, la mayoría de los participantes no podían dejar de tener al final también un atisbo de esperanza. El proceso de dos años de la CNUMAD, después de todo, juntó nuevamente al Norte y al Sur en la misma mesa, la primera vez en casi dos décadas que el Norte demostró un interés serio en hablar de asuntos mundiales con el Sur.

En la marcha, funcionarios gubernamentales y dirigentes políticos han ido tomando conciencia de la crisis ambiental, mientras que los funcionarios del Norte y en especial ONGs del Norte se han sensibilizado mucho más ante las necesidades y perspectivas de desarrollo del Sur. Varios grupos ambientales que en el pasado se centraban sólo en salvar la vida de plantas y animales han llegado a una nueva comprensión de que la solución de los problemas ambientales exige resolver a la vez las desigualdades entre el Norte y el Sur y entre ricos y pobres.

Como expresó Maurice Strong en su discurso de clausura de la Conferencia: «Pobreza, desigualdad, relaciones de intercambio, deuda externa, extracción de recursos del Sur; actualmente estos temas se han convertido en parte crucial de la ecuación cuando se habla de medio ambiente. Este es un resultado esencial de la CNUMAD. El debate en torno a la problemática del medio ambiente nunca volverá a ser el mismo.»

La CNUMAD demostró que es necesario una nueva forma de relación entre el Norte y el Sur, si es que queremos salvar al mun-

do de un desastre ecológico. Seguramente la mayoría de quienes participan en la Cumbre de la Tierra coincidirán en teoría con esto. Pero transformar la retórica en principios, programas y cambio social es la parte más difícil y el Norte todavía carece de voluntad política para hacerlo.

Consciente de esto, en una última conferencia de prensa luego de clausurada la CNUMAD, Strong exhortó a los ciudadanos de todo el mundo a presionar a sus gobiernos para que cumplieran los compromisos asumidos en la Cumbre: «Si bien la Conferencia ha sido un éxito como reunión, no ha cambiado un ápice nuestra conducta social. No lo hicimos 20 años atrás cuando la Conferencia de Estocolmo (la primera reunión internacional sobre medio ambiente) y no tenemos otros 20 años para desperdiciar. Aquí hemos conseguido acuerdos sin compromisos suficientes (de los gobiernos)... No podemos seguir sustentando nuestro estilo de vida actual. Tenemos que inculcar la absoluta necesidad de cambiar nuestro sistema económico... Hay pruebas más que suficientes de que el curso actual del comportamiento económico conducirá a una tragedia y que la economía no sobrevivirá. Tenemos que lograr que la gente se convenza de esto y exija a sus gobiernos actuar en forma responsable. En Río los gobiernos adoptaron decisiones que agregan un cambio de orientación significativo, pero no podemos ser complacientes. Dejamos Río sin un compromiso satisfactorio. Sentamos las bases para un cambio pero todavía debemos seguir luchando mucho.»

El foro más obvio para la continuación de la CNUMAD es la Comisión sobre Desarrollo Sustentable que se espera crear en la próxima Asamblea General de las Nacio-

nes Unidas en setiembre. La Comisión supervisará y analizará la aplicación de la Agenda XXI por parte de los gobiernos, incluidos los recursos financieros requeridos.

La comisión será el escenario de las próximas discusiones entre los Estados del Norte y el Sur sobre medioambiente y economía, y la integración de ambos. Dado el férreo poder mundial del Norte en este momento, la existencia de esa instancia ya resulta positiva para que el Sur plantee sus problemas.

También hay grandes esperanzas puestas en la comunidad de ONGs, cuyas reuniones paralelas a la cumbre de la Tierra y las reuniones previas del comité preparatorio forjaron nuevos vínculos Norte-Sur, Sur-Sur y Norte-Norte, que en un futuro redundarán en interés y acciones públicas más eficaces.

Por último, la experiencia de la CNUMAD también concentró las mentes y energía de los gobiernos de los países en desarrollo en los problemas ambientales y en la necesidad de modificar los modelos actuales de desarrollo. Varios gobiernos revisarán sus políticas nacionales a la luz de los principios y programas de acción de la Agenda XXI aprobada por sus Primeros Ministros y Presidentes.

Si bien los temas fundamentales sobre ambiente y desarrollo aún no se han traducido en compromisos concretos en Río, hay algunos resultados positivos sobre los cuales seguir trabajando. Por lo tanto, a pesar de profundas reservas sobre la Cumbre y la preocupación de que las cosas puedan empeorar, existe cierta base para tener esperanza y algún espacio para que en todos los países haya un trabajo de todos hacia nuevas formas de desarrollo que guarden armonía con los seres humanos y el medio ambiente.