

APORTES DE LA CIENCIA AL DESARROLLO SUSTENTABLE. ECO 92

*Disertaciones del académico Dr. Guillermo J. Cano y
del académico de la Academia Nacional de Geografía
Ing. Humberto J. Ricciardi, en la sesión pública de
la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,
el 9 de setiembre de 1992*

LOS RESULTADOS DE LA CUMBRE DE RÍO (1992)

Por el Académico DR. GUILLERMO J. CANO¹

I. *Los resultados*

1. Los resultados principales de Río y de su proceso preparatorio son tres: 1º) haber obtenido que la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas se ocupe del tema y haya creado el Instituto que tengo el honor de conducir. Esto es un signo de que muchas otras instituciones en situación similar están imitándola, contribuyendo a profundizar la conciencia ambiental en los pueblos y en los gobiernos del mundo entero. En este sentido Río marcó una etapa y no el fin del proceso. El gran logro de sus organizadores fue poner en acción efectiva a sectores no ecologistas, como los hombres de negocios, haciéndoles cambiar de postura, y también a muchos gobiernos que eran indiferentes. Hoy nadie lo es, y proliferan los programas de TV y las páginas especiales en la prensa. En la Argentina hay ya 700 ONGs ambientalistas. Esto fructificará, lentamente, pero lo hará. 2º) Haber sustituido la concepción primordialmente ecologista, que primó hace 20 años en Estocolmo, por la del *desarrollo sostenible*, que sitúa en el mismo plano y entrelaza al desarrollo y a la preservación del ambiente. Sin desarrollo que termine con la pobreza no es posible preservar el ambiente. 3º) Haber puesto en mar-

¹ Coordinador del Instituto de Política Ambiental.

cha un proceso de reestructuración de los organismos internacionales que tienen responsabilidades en la gestión económica, financiera y ambiental. Su ineficiencia y las luchas por el predominio han restado hasta ahora mucho valor a la acción que la humanidad necesita que se dedique a este problema.

II. *Enfoque del tema desde el punto de vista científico político*

2. Trataré el tema con un enfoque político, mirándolo a vuelo de pájaro, desde encima y hacia la lejanía del horizonte, pues no es bajo los pies, en el suelo que en el presente pisamos, donde se sienten las consecuencias de Río 1992. Así lo anticipé en un artículo publicado por "La Nación" el 13 de mayo de 1992. Los hechos, tal como sucedieron, han confirmado ese vaticinio.

3. Maurice Strong, el Secretario General de la Conferencia de Río, designó 30 asesores especiales, a los que facilitó acceso a todos los rincones de su Secretariado y del proceso preparatorio. Fui uno de ellos, y como tal fui consultado para la preparación de algunos capítulos de la Agenda 21. Ello me ha posibilitado adoptar el enfoque con el que miro al tema. Que no expongo como ecólogo —pues no lo soy— sino como cultor de las ciencias políticas y jurídicas en su vertiente ambiental. La de Río no fue una reunión predominantemente ecológica sino económica y social. La eliminación de la pobreza fue tema crucial en Río. La responsabilidad de pueblos y gobiernos por daño ambiental, reclamable a partir del momento en que toman conciencia de que lo están causando, es un tema jurídico, que también se debatió en Río como fundamento de la deuda ecológica, cuya amortización reclamaron allí los países subdesarrollados a los industrializados. Como se ve, no fue la de los ecologistas la voz altisonante en Río.

III. *Las reuniones en Río*

4. Las menciono en plural porque no fue sólo una, sino alrededor de 200, de muy variada dimensión:

A. CNUMAD o la "Cumbre de la Tierra"

5. Una sola de las reuniones de Río 1992 fue gubernamental, sesionó bajo las reglas de las Naciones Unidas y consideró una agenda fijada por su Asamblea General. Debató documentos preparados por su Comité Preparatorio (PREPCOM), elegido también por la Asamblea. Éste, a lo largo de 2 años, tuvo 4 sesiones preparatorias, la última en marzo de 1992, en Nueva York. Por imposición reglamentaria, la conferencia de Río sólo debatió algunos párrafos de los documentos previamente aprobados por el PREPCOM: aquellos que éste puso entre corchetes porque en sus reuniones no se había alcanzado consenso a su respecto.

6. Durante las 2 semanas que duró la Conferencia se trabajó intensamente, en varios lugares distintos simultáneamente (plenario de la Conferencia, Comité Principal, grupos de trabajo, etc.). Entre delegados, periodistas y personal de secretaría y de seguridad, había allí cerca de 10.000 personas. Por ello, salvo para los jefes de delegaciones pluripersonales, fue imposible participar en todas las reuniones y conocer cabalmente lo que ocurría en todas ellas.

7. La crónica de lo mucho que se debatió, negoció, suprimió y agregó en los *lobbies*, pasillos y salas de reuniones, y antes en el PREPCOM, carece de interés para el futuro, y no está registrada en los documentos, que apenas dan cuenta de los resultados. Solamente es útil para quienes, como el Embajador Winfried Lang (de Austria, en Ginebra) estudian las técnicas del proceso de toma de decisiones.

8. Es útil apuntar que las delegaciones gubernamentales suelen estar formadas por grupos heterogéneos: por una parte los magistrados de nivel político (que llegan a última hora, y cuyos discursos a menudo difieren de lo que, por la otra parte, antes han dicho los funcionarios técnicos de las plantas estables). En adición, unas cosas se dicen cuando quienes actúan son diplomáticos de carrera (para quienes priman los problemas de política internacional), y otras distintas son las que expresan los funcionarios de los sectores económico o ambiental, cuyos enfoques se hacen desde diferentes puntos de mira. El problema se repite cuando se debaten problemas concer-

nientes a áreas políticas subnacionales (provincias, municipios), que generalmente son ignorados por los funcionarios de los gobiernos centrales.

9. En Río hubo un "niño malo" ("*naughty boy*" para sus compatriotas): el presidente Bush, que, como está en un año electoral, tuvo que entrar a la reunión tal como lo haría un elefante en un bazar, siendo el único que rehusó firmar una convención. Hasta tuvo que quedar en evidencia no solo su circunstancial desacuerdo con sus colegas y socios de la CEE y Japón, sino también con funcionarios de su Gobierno.

B. *El "foro global" del sector no gubernamental*

10. A casi 2 horas en automóvil del Riocenter donde seccionó CNUMAD 1992 se realizaron cerca de 200 reuniones, grandes y pequeñas, no coordinadas, que congregaron a cerca de 20.000 personas, cuya presencia había sido estimulada por el Centro para Nuestro Futuro Común, asentado en Ginebra, el que a ese efecto actuaba juntamente con un Foro de Organizaciones no Gubernamentales Brasileñas. En mi opinión se trató deliberadamente de restringir el acceso al Riocenter a quienes no representaban gobiernos, porque a éstos sólo les place oír a las ONGs cuando saben que son sus amigas, pero no cuando son contestatarias.

Hubo un cordón umbilical entre el Secretariado de CNUMAD y el polifacético Foro Global. Este aserto me fuerza a hacer algunas reflexiones sobre el sector no gubernamental.

IV. *La participación popular*

11. El informe "*Nuestro futuro común*", de la Comisión Brundtland, cuya consideración por la Asamblea General de la ONU en 1987 determinó la convocación a la conferencia gubernamental de Río, puso de relieve, exaltándolo, el papel que el sector no gubernamental debe tener en el logro del desarrollo sostenible, finalidad que los gobiernos por sí solos—sin la coparticipación de dicho sector— no pueden alcanzar. De allí que el secretario de CNUMAD, aunque manejándola separadamente, se preocupó de estimular dicha participación, tanto en Río como en todo su proceso preparatorio. Ella pone

en evidencia y entremezcla con la problemática ambiental un problema político muy importante, pero que no es ambiental: la discordancia entre la democracia representativa y la participativa, que muchos sectores gubernamentales ambientalistas predicaban pero no practicaban.

12. Se arguye en contra de la forma representativa de la democracia, que en ésta las consultas al pueblo son muy espaciadas en el tiempo, a través de elecciones, y que el voto por listas de candidatos no permite a cada votante identificar quién es su representante, agregándose que la problemática ambiental requiere consultas frecuentes, o circunscriptas a ámbitos geográficos reducidos. No tengo claro si los presidentes iberoamericanos, reunidos en Madrid el 23 de julio de 1992, al apoyar la democracia representativa, han entendido pronunciarse en contra de la participativa.

13. Esta última, como instrumento de política, ha tenido deformaciones tales como el "sistema del balcón", que ha funcionado de tanto en tanto en la Argentina, Ecuador y otros países, con resultados funestos para las democracias. Tanto que determinaron al Presidente Alfonsín a usar un balcón distinto al habitualmente empleado por sus antecesores.

14. La participación del público —expresión de la democracia participativa— en la gestión ambiental, puede ocurrir de diferentes maneras: encuestas administrativas, audiencias públicas, acciones judiciales de clase, gestión de servicios ambientales, etc. En unos pocos países está reglamentada por ley. El Banco Mundial y el BID la requieren en el trámite de sus préstamos, y el BID ha organizado varias reuniones de los sectores ambientalistas gubernamentales con los que no lo son.

15. Para mejor deslindar el tema del que estamos hablando cabe señalar, en primer lugar, que la expresión "no gubernamental" es genérica y que bajo la sigla "ONGs" abarca instituciones tan disímiles como: las asociaciones que gestionan intereses vecinales o regionales; otras situadas más cerca de las raíces ("*grassroots*"), principalmente indigenistas (que suelen cuestionar la representatividad de las primeras); las que nuclean a empresarios, obreros o profesionales; las académicas, de enseñanza o investigación científica; los medios de

comunicación masiva; las instituciones religiosas; los partidos políticos. Su representatividad geográfica también es muy variada: hay desde las que actúan sólo en un vecindario, o un barrio; las de ámbito provincial; las nacionales, y aún las de ámbito mundial. Esta Academia es también una ONG.

No puedo tampoco pasar por alto que hay ONGs ricas (generalmente las del norte) y pobres, y que ello genera no sólo intereses contrapuestos, sino también el hecho de que las ricas pueden acudir a todas las reuniones a las que se les convoca, y las pobres no, lo que produce un desbalance en su grado de influencia y efectividad. Ya resulta indispensable encontrar una manera de clasificarlas y rotularlas, para reconocerles el grado de representatividad que les corresponda.

16. La experiencia de la participación de las ONGs en el proceso que condujo a CNUMAD, comenzó en Bergen (Noruega) en la reunión europea preparatoria de CNUMAD. Continuó en Las Leñas, donde la acción de algunos activistas organizados logró que la "Declaración de los Andes" incluyera algunos asertos disparatados (por que fui uno de sus organizadores reitero al respecto mi "mea culpa" que ya dije). Siguió en diciembre en Francia, donde enfrentaron a la Secretaría de la CNUMAD y a todo el sistema de la ONU; continuó en Nueva York en la sesión final del PREPCOM, para desembocar en Río, en el Foro Global. En las muchas reuniones que se realizaron en éste se dijeron algunas cosas sensatas y otras no; éstas, por falta de información, o de capacidad técnica en algunos de los autores de las declaraciones (por ejemplo; algunos acuerdos entre ONGs fueron profusamente rotulados como "tratados", lo que exhibe desubicación conceptual de sus autores). En todo caso, su repercusión en los pronunciamientos de CNUMAD fue reducida, porque los personeros de las ONGs pocas oportunidades tuvieron de acceder a las sesiones gubernamentales en Río. Influyeron sí, antes, en Nueva York, en la última reunión del PREPCOM.

Algunas ONGs, como el Bussiness Council (con su documento "Changing Course"), la Cámara Internacional de Comercio, la UICN con su documento "Caring for the Earth", o el Environmental Law Institute de Washington, que actuaron antes o en foros distintos del Global, sí consiguieron que sus voces fueran oídas, y se reflejaron en los documentos.

17. Las ONGs representantes de aborígenes merecen un párrafo especial. Se les ha reconocido en CNUMAD a las de esa índole un papel especial, como se ha hecho también con las que representan a las mujeres o a la juventud. Los principios 20 a 22 de la Declaración de Río 1992 se ocupan de esos tres sectores. Me parece justificada la preocupación por los aborígenes, en tanto las comunidades que todavía viven en estrecho contacto con la Naturaleza tienen una experiencia orientada a su conservación, que es útil a ellas y al resto de la Humanidad. Pero me parece que también en este caso —como en el de las otras manifestaciones de participación popular— se mezcla un problema político (el de la reivindicación de las tierras por los aborígenes contra quienes las ocuparon durante el período de colonización) con la problemática ambiental. Por otra parte, no es pareja en todos los países americanos la contribución de las civilizaciones precolombinas a la actual, ni tampoco el porcentual de población aborígen no mestizada que tienen los países. Es innegable el valor de la contribución de las civilizaciones aborígenes de México, Perú, Guatemala o Bolivia, pero es debatible que en la Argentina o Uruguay tengan valor similar. De modo que no se puede medir a todos los países con la misma vara. En todo caso, repito, éste no es un problema ambiental, sino puramente político.

18. Creo, pues, que el problema del ejercicio de la democracia participativa en la gestión ambiental tiene necesariamente que ser abordado, pero merece más estudio y elaboración. CNUMAD sirvió para ponerlo de manifiesto, por primera vez con voz audible. El principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 enunció las bases para hacerlo, y vincula el tema al derecho del público a la información.

V. *La opinión latinoamericana*

19. Los gobiernos latinoamericanos se expresaron en la reunión regional preparatoria, que la CEPAL convocó en México, y produjeron la Plataforma de Tlatelolco. Dos organismos regionales gubernamentales latinoamericanos también lo hicieron: la Oficina Regional Latinoamericana del PNUMA, al adoptar un Plan de Acción Ambiental; y una Comisión creada por el BID y el PNUMA que elaboró "Nuestra propia agenda". Hubo algunas otras expresiones subregionales (Canela, etc.).

20. Todas estas manifestaciones fueron transmitidas al PREPCOM y la Secretaría de CNUMAD. Casi todos los jefes de estado latinoamericanos hablaron en la CNUMAD, pero para las galerías, porque cuando lo hicieron las decisiones ya estaban tomadas. El sector no gubernamental se pronunció en Las Leñas, a través de la Declaración de los Andes y después en el Foro Global en Río. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales, en los núm. 2 y 3 de su boletín "Interconexión 1992" publicó un interesante estudio comparativo del sentido de todos los pronunciamientos que dejo mencionados.

VI. *Los tratados firmados en Río*

Fueron dos, ambos negociados fuera del ámbito de la Secretaría de CNUMAD:

A. *Convención-marco sobre cambio climático global*

21. Es un error corriente asociar este tema con el de la capa de ozono. El debilitamiento de ésta produce aumento de radiaciones nocivas en ciertas áreas de la superficie terrestre, pero no calentamiento global. El tema del ozono ya fue materia de una convención (Viena 1985), y dos protocolos (Montreal 1987 y 1990) y el régimen adoptado está en plena aplicación. El artículo 4.1. (a) de la Convención-marco sobre cambio climático cubre a los gases de efecto invernadero *no controlados por el Protocolo de Montreal*.

22. El cambio climático global, en toda la Tierra, se produce por el efecto invernadero, causado por la acumulación en las capas exteriores de la atmósfera, de gases llamados "termoactivos", que absorben y reemiten radiaciones infrarrojas que llegan desde la tierra haciéndolas rebotar hacia la Tierra. Los gases que producen el efecto invernadero son, principalmente, el CO₂ producido por el combustible quemado por motores (hidrocarburos y carbón) y también el metano producido por las plantaciones de arroz. Los rayos solares, al tocar originalmente la superficie terrestre rebotan hacia la atmósfera y, por tanto, a causa del efecto invernadero, vuelven a rebotar hacia la Tierra. A ello se agrega que están siendo disminuidos los "sumideros" de dichos gases, es decir los luga-

res donde esos gases son absorbidos en parte, disminuyendo así el efecto invernadero. Tales sumideros están formados principalmente por los bosques cuya tala achica los sumideros y aumenta la concentración de los gases. El calentamiento de la atmósfera, el suelo y los mares afecta a los ecosistemas, y a la vida humana, y puede obligar a desplazamientos sustanciales de las áreas cultivadas y habitadas actualmente, con los consiguientes severos trastornos económicos y sociales.

23. Un efecto adicional del calentamiento global es el derretimiento de los hielos polares y de glaciares en las montañas, lo que puede producir una suba del nivel del mar, que puede inundar islas y las zonas costeras bajas.

24. La ablación de glaciares puede producir desertificación en zonas montañosas ecológicamente frágiles, donde la vida de los ecosistemas depende de la disponibilidad de agua. Las zonas áridas y semiáridas, predominantes en nuestro país, son particularmente sensibles al calentamiento global.

25. La Convención-marco fue abierta a la firma en Río, y ya ha sido suscripta por 153 países. Se denomina "marco" porque parte de sus principios serán desarrollados por protocolos. Para entrar en vigor requiere que la ratifiquen al menos 50 países. Los siguientes son sus rasgos salientes:

a) admite que los países desarrollados históricamente han producido y producen más emisiones de gases con efecto invernadero que los subdesarrollados, pero también que en los próximos años éstos serán forzados a aumentar sus emisiones actuales, dada su necesidad de desarrollarse;

b) acepta que existe un alto grado de incertidumbre en la información científica disponible sobre el grado y velocidad del calentamiento (que afecta a la Tierra, la atmósfera y los mares), y que ello hace necesario el permanente revalúo de dicha clase de información. Esa incertidumbre conduce a la admisión del *principio precautorio*, que tiene consecuencias jurídicas, porque el conocimiento de una mínima posibilidad de daño (o de su agravación) impone responsabilidades jurídicas (art. 3, 3);

c) la índole *mundial* del fenómeno hace indispensable la cooperación de *todos* los países, ricos y pobres, grandes y pe-

queños. Ello llevó a la afirmación de que existen “*responsabilidades comunes pero diferenciadas*”, a las que hay que encarar bajo el principio de “equidad” (art. 3, 1) porque las capacidades de los países para enfrentar el problema son diferentes. Todo ello obliga a los países desarrollados a tomar la iniciativa, que consiste en adoptar las medidas conducentes a reducir la emisión de gases. La palabra “equidad” tiene un significado preciso en derecho internacional (Reglas de Helsinki, por ejemplo), y deriva de la circunstancia de que no todos los países ni las personas somos iguales;

d) reitera expresamente principios que ya fueron adoptados en Estocolmo: el de la soberanía sobre los recursos naturales, y el de *non alterum laedere*. Este último recoge uno que, a mi proposición y respecto del manejo de los recursos naturales, adoptó la International Law Association en su conferencia de Belgrado. El absolutismo de la soberanía que venía negando desde 1935, es desvirtuado por la existencia misma de la ONU o de la CEE, que se fundan en delegaciones parciales de ella;

e) son reconocidos el papel jugado por las Conferencias Mundiales del Cambio Climático, la Organización Meteorológica Mundial y el PNUMA, y se dice también que lo continuarán desempeñando en relación con este problema;

f) admite la necesidad de los países subdesarrollados de acceder a recursos financieros para conseguir un desarrollo sostenible y admite también que éste aumentará su consumo de energía, y, por tanto, la emisión de gases con efecto invernadero, a menos que se sustituyan las fuentes energéticas y las tecnologías en uso;

g) propicia un sistema económico comercial internacional abierto, que permita el desarrollo sostenible de los países subdesarrollados, haciéndoles al mismo tiempo posible la adopción de las medidas necesarias para prevenir el cambio climático;

h) proclama (art. 2) la necesidad de asegurar la producción de alimentos en “plazo suficiente”.

26. Las medidas que los gobiernos se han obligado a tomar son:

a) inventariar periódicamente, en cada país, las emisiones antropógenas de gases con efecto invernadero y su absorción por los sumideros, y publicar esos inventarios;

b) adoptar programas de medidas para mitigar el cambio climático. Ellos pueden consistir en mejorar la eficiencia en el uso de las fuentes energéticas, o sustituirlas por otras que no generen gases termoactivos. También hay que mantener —o reponer— las forestas taladas que actúan como “sumideros” de los gases con efecto invernadero. Como se advierte, esto implica un cambio sustancial en la base energética de cada país, lo que significa inversiones trillonarias y requiere decisiones políticas muy graves. En la Argentina, donde se acaba de anunciar que las reservas de petróleo alcanzan para 7 años y las de gas para 10, hay que pensar con urgencia en acudir a agotar las fuentes de energía hidroeléctrica; o aumentar el uso de las de origen biológico (metano,alconafta, etc.); o hay que explorar buscando más reservas petrolíferas y gasíferas; o hay que acudir a las energías solar y eólica;

c) estimular la producción *in situ* (en los países subdesarrollados) de nuevas tecnologías, para los sectores de energía, transporte, industria, agricultura, silvicultura y gestión de desechos, que disminuyan la producción de gases con efecto invernadero y que eliminen la necesidad de importar tecnologías caras;

d) ordenar el uso de las zonas costeras, recursos hídricos, agricultura y desiertos;

e) los países enumerados en el anexo I de la Convención (Canadá, Australia, Austria, los 12 de la CEE, EE.UU., Finlandia, Islandia, Japón, Noruega, N. Zelandia, Suiza y los 11 que resultaron del desmembramiento de la URSS y de sus aliados europeos), que tienen complejo de culpa, se han comprometido a financiar medidas para mitigar el cambio climático en la cantidad necesaria para regresar antes del año 2000 a los niveles anteriores a 1990. Cada país debe proyectar esas medidas y ponerlas a consideración de la Conferencia de las Partes, lo que no involucra en este momento ningún compromiso formal y definido (EE.UU. no firmó la convención, pero manifestó que ya adoptó unilateralmente las medidas). Dicha conferencia debe acordar la metodología utilizable para calcular las emisiones, y podrá aprobar enmiendas a los com

promisos estipulados en el Tratado. Al 31 de diciembre de 1998, la Conferencia de las Partes podrá revisar algunas cláusulas del Tratado;

f) los países del anexo II (que son los del anexo I *menos* los ex URSS o europeos ex miembros del bloque soviético, a los que la Convención define como que “están en proceso de transición hacia una economía de mercado”) se comprometen a proporcionar recursos financieros *nuevos* y *adicionales* para cubrir la totalidad de los gastos *convenidos* que efectúen los países en desarrollo para cumplir con sus obligaciones. Esos recursos incluirán los necesarios para la transferencia de tecnologías. Pero la Convención no determina el *quantum*, ni fechas de pago, y los EE.UU. no la quieren firmar.

g) los países desarrollados apoyarán, incluso financieramente, el desarrollo de tecnologías endógenas por los países subdesarrollados;

h) se promete un tratamiento especial, incluso financiero, a los países que estén en alguna de las siguientes situaciones: 1) islas pequeñas; 2) que tengan zonas costeras bajas; 3) que tengan zonas áridas y semiáridas con cobertura forestal o estén expuestos al deterioro forestal; 4) con zonas propensas a desastres naturales (terremotos, ciclones, etc.); 5) que tengan zonas expuestas a la sequía o la desertificación; 6) con zonas de alta contaminación atmosférica urbana; 7) con ecosistemas frágiles, incluidos los montañosos; 8) que sean exportadores intensivos de petróleo o carbón; 9) que no tengan litoral o sean de tránsito;

i) la Convención tiene un artículo sobre investigación y observación sistemática, y otro sobre educación, formación, información y sensibilización del público;

j) establece los órganos de aplicación, a saber: la *Conferencia de las Partes*; la *Secretaría Permanente* (actúa provisionalmente como tal, hasta el fin del primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes, la Secretaría creada por la Asamblea General de la ONU, por resolución 45/212 del 21 de diciembre de 1990); un *Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico*, formado por representantes gubernamentales expertos; otro *Órgano Subsidiario de Ejecución*, también formado por expertos representantes gubernamentales.

27. Se encomienda confiar el mecanismo financiero a "una o más entidades internacionales existentes". Una disposición transitoria lo confía provisoriamente al Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), que es administrado por el PNUMA, el Banco Mundial y PNUD. La Conferencia de las partes decide sus políticas, prioridades y criterios de aceptabilidad, y tiene una provisión que le permite reconsiderar decisiones de financiación de las entidades financieras, a la luz de sus propias políticas y prioridades. Es dudoso que el Banco Mundial acepte actuar bajo esas condiciones. Este tema está pendiente de decisión.

28. Las *enmiendas* a la Convención deben ser aprobadas por la Conferencia de las Partes, por consenso, pero si este no se logra, pueden aprobarse por mayoría de 3/4 partes presentes y votantes. Entrarán en vigor si las aceptan 3/4 de las partes.

La Conferencia de las Partes puede aprobar *anexos* a la Convención, conteniendo listas, formularios u otro material descriptivo sobre asuntos científicos, técnicos o de procedimientos administrativos, por el voto de 3/4 de miembros presentes y votantes.

Los *protocolos* también deben ser aprobados por la Conferencia.

29. En síntesis: el futuro de la Convención es todavía incierto. Puede ocurrirle lo mismo que a la del Derecho del Mar, que aun no entra en vigencia como instrumento contractual, pero cuyos principios lo están haciendo por la vía del derecho consuetudinario. En todo caso su éxito futuro depende de la labor de la hipotéticamente existente Conferencia de las Partes, para cuyo éxito será clave que, en cada país, los meteorólogos dialoguen con los economistas y los políticos. Y que la ética de la solidaridad entre individuos y pueblos prime sobre el egoísmo hedonista.

B. *Convención sobre diversidad biológica*

30. Su proyecto fue adoptado en mayo de 1992 en Nairobi, por consenso, por la "Conferencia para la adopción de la Convención sobre Diversidad Biológica" convocada por el

PNUMA y preparado por el Comité Intergubernamental Negociador, que presidió el Embajador de Chile en Nairobi, Vicente Sánchez. Varios países hicieron reservas. Los EE.UU., que finalmente rehusaron firmarla, se quejaron de que debido a la prisa en las negociaciones no fueron debidamente cubiertos muchos temas importantes, entre ellos el de la propiedad intelectual, finanzas y su relación con el GEF (Global Environmental Facility), transferencia de tecnología y de biotecnología, evaluación del impacto ambiental, ambiente marino, etc. Francia no inicialó el texto en Nairobi (pero firmó finalmente la Convención) porque no presta debida consideración al enfoque científico, y no incluye listas globales de especies afectadas como lo hacen otras convenciones.

El acto de Nairobi (22 de mayo de 1992) auspicia, además, que un Comité Interino que crea en el ámbito del PNUMA promueva la redacción y firma de un *Protocolo sobre procedimientos para la transferencia, manipuleo y uso de organismos vivos modificados por biotecnología*, que puedan tener efecto adverso sobre la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

31. La Convención fue adoptada en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, y firmada ya por 152 países, excepto los EE.UU. Está abierta a la firma en Nueva York hasta el 4 de junio de 1993. Después de esa fecha se puede acceder a ella. Para entrar en vigencia necesita 30 ratificaciones o accesiones.

32. La Convención se propone como objetivos *conservar* la biodiversidad; posibilitar el *uso sostenible* de sus componentes; y *repartir equitativamente* los beneficios. Todo ello mediante el acceso apropiado a la biodiversidad por la adecuada *transferencia de tecnología*, tomando en cuenta los derechos existentes sobre esos recursos y mediante *adecuada financiación*.

Como la Convención del cambio climático, adopta los principios de soberanía sobre los recursos y dé la responsabilidad de no dañar a terceros, por lo que declara que el dar acceso a sus recursos genéticos compete a los gobiernos y es presidido por sus leyes.

33. Se apoya en los siguientes principios básicos:

a) define a un ecosistema como "un complejo dinámico de comunidades de plantas, animales y micro-organismos y su

medio ambiente inerte, interactuando como una unidad funcional”;

b) debido a la incertidumbre de la información científica adopta el principio precautorio;

c) prioriza la conservación de los recursos genéticos *in situ* o, al menos, en el país de origen, para lo cual promueve al régimen de *áreas protegidas*, y desalienta la introducción de especies exógenas;

d) las comunidades indígenas, y otras locales, tienen derecho a compartir equitativamente los beneficios derivados de sus conocimientos tradicionales sobre el manejo de los recursos genéticos. La Convención requiere que esas comunidades aprueben la utilización de dichos conocimientos;

e) es indispensable la cooperación internacional, regional y global, entre gobiernos, organismos internacionales, y ONGs. A éstas las admite como observadoras a la Conferencia de las Partes, salvo oposición de 1/3 de ellas. Dado que la *salud* y la *alimentación* son comprometidas por la pérdida de la biodiversidad, es esencial que las partes compartan recursos y tecnologías para preservarlas;

f) los países subdesarrollados deben tener acceso a *recursos financieros nuevos y adicionales* y a tecnologías relevantes para poder adoptar y ejecutar las políticas de preservación de la biodiversidad. Dichas políticas requieren grandes inversiones, pero pueden producir grandes beneficios económicos y sociales.

34. En cuanto a medidas para lograr sus objetivos, la convención acuerda que los países adopten planes nacionales combinados e insertos en los relativos a sus otras políticas; que se identifique y monitoree periódicamente los recursos genéticos con valor médico o agrícola, incluyendo los parientes silvestres de especies domesticadas. El uso sostenible debe procurarse a través de incentivos, investigación científica y concientización popular. La evaluación del impacto ambiental es imputada, así como la adopción de regímenes *ad hoc* para peligros graves y emergencias. La investigación en país ajeno debe hacerse con el conocimiento informado y la participación de su gobierno, incluso en los beneficios.

35. El *acceso a la tecnología, y su transferencia* a países distintos de donde se la define, debe ser facilitado bajo condiciones favorables, incluyendo donaciones en términos concesionales (gratuitos) y preferencias, que deben ser acordados por convenios. Cuando las tecnologías están sujetas a patentes *su transferencia debe reconocer y ser consistente con la efectiva y adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual*. Los países subdesarrollados que posean los recursos genéticos deben recibir acceso a las tecnologías para utilizarlos, mediante acuerdos que incluyan los arreglos financieros pertinentes. Debe legislarse para que el sector privado titular de esas tecnologías y sus patentes facilite el acceso a ellas. Estas cláusulas son las que fundaron la negativa del presidente Bush a firmar.

Sorprende que la Convención a la que me estoy refiriendo no haga explícita mención a la Convención de París de 1883 que creó la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial y que establece un sistema jurídico internacional para las patentes y otra expresiones de la propiedad intelectual.

36. En cuanto al *régimen financiero*, la Convención adoptada en Río 1992 prevé que la Conferencia de las Partes hará una lista de países donantes, y fijará el monto de sus contribuciones de recursos nuevos y adicionales. Éstos deben ser los necesarios para posibilitar que los países subdesarrollados puedan cubrir los costos completos que, para la preservación de la biodiversidad, *acuerden* por convenios a celebrar con los órganos institucionales a los que se refiere la Convención. Véase *infra*, capítulo VIII, más consideraciones a este respecto.

37. Los mecanismos institucionales creados por la Convención son: a) la *Conferencia de las Partes*, que puede adoptar protocolos, anexos y enmiendas; b) un *Secretariado Permanente* que debe ser atribuido a un organismo internacional gubernamental existente; c) el *Cuerpo Auxiliar sobre Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico*, formado por expertos gubernamentales; d) la producción obligatoria por los gobiernos de informes nacionales.

Las enmiendas, anexos y protocolos a la Convención pueden adoptarse por 2/3 de votos de partes presentes y votantes.

38. El PNUMA se ocupará de que el mecanismo institucional funcione interina y precariamente hasta que la Convención entre en vigor y la Conferencia de las Partes comience a funcionar. Los temas no resueltos que ésta tiene por delante son vastísimos. Es de esperar que sea hallado un Secretario interino capaz de desenredar los nudos aun pendientes, incluida la adhesión por los EE.UU.

VII. *Documentos sin fuerza jurídica obligatoria producidos en Río*

A. *La Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo*

39. Adoptada por consenso el 14 de junio de 1992, es apenas una reseña anticipada de la originalmente planeada "Carta de la Tierra". Como todo lo que fue acordado en Río debe ser transmitido a la próxima Asamblea General de la ONU —ECOSOC de por medio—, recién en diciembre de 1992 se definirán muchas situaciones. El ECOSOC ya sesionó en julio de 1992.

La Declaración de Río afirma, amplía, y cambia el rumbo de la dada en Estocolmo el 16 de junio de 1972. Principios que en Estocolmo fueron conflictivos y quedaron entonces deferidos a decisión de la Asamblea General, esta vez han sido superados: aludo a los de información, notificación y consulta previas sobre actividades que puedan afectar adversamente el ambiente de otros Estados, que recibieron esta vez plena aceptación (principio 19).

40. El principio 1 se refiere a los derechos *de los seres humanos* y el 10 a la *participación ciudadana* en la toma de decisiones, y también al derecho ciudadano a la información y al acceso a la justicia. Los principios 20, 21 y 22 conciernen a sectores de ciudadanos (mujeres, jóvenes e indígenas). El principio 23 está dedicado a Israel, pero incluye también a las Malvinas (pues se refiere a la protección ambiental en los países ocupados).

Los demás principios conciernen a los estados. Mencionaré muy sucintamente a los que no he citado ya por otro motivo (las cifras entre paréntesis indican el número del res-

pectivo principio): derecho al desarrollo ejercitable con equidad y contemplando a las generaciones futuras (3); definición del desarrollo sostenible (4); deber de cooperar especialmente para la lucha contra la pobreza (5 y 27); trato diferencial a los países menos desarrollados y a los ambientalmente vulnerables (6); espíritu de solidaridad mundial por existir "*responsabilidades comunes pero diferenciadas*" entre los países (7, 9 que implica el *mea culpa* del Norte); estímulo a la creación de capacidad endógena para atender al desarrollo sostenible (9); deber de legislar (11); comercio internacional abierto (12, inspirado claramente en las restricciones estadounidenses a la importación de atún mexicano por causa de los delfines muertos durante la pesca de aquéllos); responsabilidad por daños ambientales nacionales e internacionales (13); prohibición de exportar contaminación o técnicas contaminadoras (14); principio precautorio ante la incertidumbre científica (15); pronta notificación de desastres de repercusión internacional: Chernobyl (18); obligatoriedad de la evaluación del impacto ambiental como decisión nacional (17); internalización de costos ambientales y aplicación del principio contaminador-pagador (16); protección ambiental durante la guerra (24). Como ocurrió con la Declaración de Estocolmo, estos principios no son obligatorios, pero —como dijo Alexander Kiss— los gobiernos, lo único que no pueden hacer a su respecto, es ignorarlos. Véase lo que ocurrió con el Principio 20 de Estocolmo, ahora adoptado pacíficamente como principio 19 de Río.

B. *La Agenda 21 (o plan de acción)*

41. Este documento tiene 503 páginas, distribuidas en cuatro Partes editadas separadamente. En la nota al pie del *anexo* se indica los capítulos que componen cada parte. Todos los 40 capítulos han sido escritos siguiendo la misma metodología, a saber: Introducción, áreas de programas (para cada programa: Base para la acción, Objetivos, Actividades, Medios de ejecución). De modo que la lectura resulta fatigosa y es repetitiva.

La Agenda o Programa 21 enuncia las acciones recomendadas para ser cumplidas antes del comienzo del siglo 21, para lograr el desarrollo sostenible. Las recomendaciones y esti-

maciones del costo financiero de esos programas fueron sacadas del texto y tratadas en documentos y comités separados (ver *infra*, capítulo VIII).

42. El *anexo 1* del presente documento detalla el contenido de la Agenda 21. En algunos capítulos se han producido superposiciones. En otros se nota un tratamiento incompleto de los temas. Después de Río escribí un documento criticando las deficiencias del capítulo 18, sobre el agua dulce, el que va a ser publicado por la Asociación Internacional de Derecho de Aguas, a la que representé en Río.

C. *Declaración de principios, no vinculante, sobre un consenso mundial acerca de los bosques de todo tipo*

43. En esta materia existen claros conflictos de intereses: para algunas comunidades indígenas los bosques son su habitat que los hace intocables; agricultores y ganaderos, a la inversa, quieren talarlos para disponer de nuevas tierras; para los industriales madereros son su fuente de trabajo que mueve 85.000 millones de dólares al año; para 2.000 millones de habitantes de países en desarrollo (más de 1/3 de la población mundial) son las únicas fuentes de combustible (leña) indispensables para alimentarse y calefaccionarse. Para la mayoría de los gobiernos son recursos sobre los que tienen soberanía y por tanto derecho de aprovecharlos. Otros gobiernos (de países industrializados) —que a partir del siglo VI habían talado sus propios bosques— pretendieron que se prohiba la tala de las selvas tropicales remanentes, so pretexto de atenuar el cambio climático (porque los bosques, almacenando anualmente 450.000 millones de toneladas métricas de carbón obtenido del CO₂, son el sumidero de los gases termoactivos). Países como Malasia, cuya principal actividad económica es la explotación forestal, pidieron que si se celebra un acuerdo incluya a *todos* los bosques, incluso los templados y boreales. Todo lo apuntado impidió concertar una convención antes de Río. Lo que se ha logrado es un puñado de principios, enunciados como *no vinculantes* (doc A/CONF. 151/6, enmendado en Río por el doc. A/CONF. 151/L.3/Add. 42 del 11 de junio) sobre cuya base se espera alcanzar acuerdos después de Río,

los que están siendo promovidos por el gobierno de los EE.UU. Las prácticas forestales sostenibles, hacia cuya adopción apuntan los documentos mencionados, se fundan en la reforestación de bosques talados, la forestación de tierras no silvícolas, y las reservas de ciertas clases de bosques naturales para preservar la biodiversidad. Los países subdesarrollados que viven de la explotación forestal piden una contribución económica de los países consumidores de esos productos que les permita "alcanzar por lo menos el valor de sustitución de los bosques mediante el mejoramiento del acceso al mercado de productos forestales, especialmente los elaborados". También se auspician normas contra la contaminación por lluvias ácidas.

VIII. *El tema financiero*

44. La creación en 1990 del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (Global Environment Facility) manejado por el PNUMA, el PNUD y el Banco Mundial, bajo una clara influencia de este último, suscitó reservas en los países subdesarrollados, debido a que en el Banco Mundial el poder votativo es proporcional a los aportes de capital al Banco, y no es el de un voto por país que rige en las N.U. Por eso los países subdesarrollados han querido sumar a esos tres actores, a los bancos regionales (el BID por ejemplo), y las contribuciones del sector privado.

En abril de 1992 se realizó en Tokio, convocada por la Secretaría de CNUMAD, una reunión de personas eminentes para debatir la financiación de la Agenda 21. En el documento emitido por esa reunión se estima en 600.000 millones de dólares *anuales* la suma necesaria para poner en aplicación la Agenda 21, la mayor parte de cuya suma debe provenir de los propios países en desarrollo. La meta del 0,7 % del PNB de los países desarrollados para la Ayuda Oficial al Desarrollo ha sido calificada, no como ayuda exterior, sino como una *inversión* para lograr la *seguridad ecológica* (el que he subrayado es un concepto jurídico, cuyo primer expositor fue Gorbachov). Como fuentes de recursos, a más de las contribuciones de los gobiernos, se ha mencionado un impuesto internacional a los combustibles —resistido por la OPEP—, y la emisión de permisos para contaminar, dentro de límites permitidos, que puedan negociarse en el mercado. Lo que se

espera de los países desarrollados es que aumenten en 125 billones de dólares *anuales* su *actual* contribución asistencial (en conjunto por todos) para el desarrollo. Este tema ha quedado pendiente para las negociaciones que están ocurriendo ya en seguimiento de Río.

IX. *La nueva Comisión para el Desarrollo Sostenible*

45. Los gobiernos han concordado que el sistema de las N.U. requiere una reestructuración, en cuanto concierne a la gestión ambiental. La puja de personalidades entre Mostafá Tolba y Maurice Strong no ha terminado, aunque el mandato del primero expirará pronto, y el de Strong concluyó el 30 de agosto.

La Agenda 21 contiene tal cantidad de propuestas de creación de nuevas instituciones internacionales y nacionales con fines ambientales que determinó la emisión de un documento (A/CONF. 151/CRP.1, de 19 páginas) que las enumera. Incluyendo las proposiciones de convocar nuevas reuniones internacionales suman 117.

46. CNUMAD resolvió (doc. A/CONF. 151/L. 3/Add 38, del 11 de junio) proponer a la Asamblea General de la ONU la creación de una Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en el marco legal del art. 68 de la Carta de las Naciones Unidas. Es decir, tendrá el mismo *status* que la CEPAL y las demás comisiones económicas regionales. Ella reportaría al Consejo Económico y Social y a su través, a la Asamblea General. Sus cometidos son asegurar el seguimiento eficaz de CNUMAD; intensificar la cooperación internacional; racionalizar la capacidad de los organismos intergubernamentales para adopción de decisiones en materia de desarrollo sostenible; y examinar periódicamente los avances en la aplicación de la Agenda 21, a nivel nacional, regional e internacional. Estará integrada por representantes de los Estados que la Asamblea General elija como miembros de la Comisión, en base a una distribución geográfica equitativa; participarían en la Comisión las organizaciones que integran el sistema de las N.U., incluso las agencias financieras, y las ONGs. Se ha pedido al Secretario General de la ONU que, entretanto, establezca con carácter provisional los arreglos administrativos

dé Secretaría que corresponda (según la práctica, el Secretario de la Comisión tendrá rango de Subsecretario General de las N.U.) y que con la asistencia del Sr. Strong prepare un informe con las recomendaciones y propuestas apropiadas. Se ha pedido a la Asamblea General que en su próximo período de sesiones (septiembre-diciembre 1992) determine las modalidades concretas de organización, y su composición. Así pues, habrá que esperar hasta fin de diciembre de 1992 por el humo blanco. El que también debería terminar con el feudo Strong-Tolba.

Ya en la reunión del ECOSOC en julio de 1992 se oyeron interesantes reflexiones del Embajador Lichem (Austria) sobre si la nueva Comisión se ha de limitar al seguimiento de CNUMAD 1992 o si va a participar en la definición *futura* de las políticas ambientales, pues su papel será muy diferente en uno y otro caso.

CONTENIDO DE LA AGENDA 21

Capítulo *

1 Preámbulo

Sección I:

DIMENSIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS

- 2 Políticas internacionales para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo.
- 3 Lucha contra la pobreza.
- 4 Modalidades de consumo.
- 5 Dinámica demográfica y sostenibilidad.
- 6 Protección y fomento de la salubridad.
- 7 Fomento de una modalidad viable para los asentamientos humanos.
- 8 Integración del medio y el desarrollo en la adopción de decisiones.

Sección II:

CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS PARA EL DESARROLLO

- 9 Protección de la atmósfera: la transición de la base energética.
- 10 Enfoque integrado de la utilización de los recursos de tierras.

* Doc. de la ONU A/CONF. 151/4, *Parte I*: capítulos 1-8; *Parte II*: capítulos 9-22; *Parte III*: capítulos 23-32; *Parte IV*: capítulos 33-40.

- 11 Conservación y utilización racional de los bosques. Combate de la deforestación.
- 12 Lucha contra la desertificación y las sequías.
- 13 Protección de los ecosistemas de montaña.
- 14 Desarrollo rural sin destruir las tierras.
- 15 Conservación de la diversidad biológica.
- 16 Gestión ecológicamente racional de la biotecnología.
- 17 Protección de los recursos oceánicos y áreas costeras.
- 18 Protección y administración de los recursos de agua dulce.
- 19 Utilización segura de productos químicos tóxicos.
- 20 Gestión de los desechos peligrosos, incluso su tráfico internacional.
- 21 Soluciones para el problema de los desechos sólidos y cloacales.
- 22 Gestión de desechos radiactivos.

Sección III:

FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DE LOS PRINCIPALES GRUPOS SOCIALES

- 23 Preámbulo.
- 24 Medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un desarrollo sostenible y equitativo.
- 25 La infancia y la juventud en el desarrollo sostenible.
- 26 Papel de las comunidades indígenas.
- 27 Fortalecimiento de las ONGs.
- 28 Iniciativas de las autoridades locales en apoyo de la Agenda 21.
- 29 Los trabajadores y sus sindicatos.
- 30 El comercio y la industria.
- 31 La comunidad científica y tecnológica.
- 32 La agricultura.

Sección IV:

MEDIOS DE EJECUCIÓN

- 33 Recursos y mecanismos financieros.
- 34 Tecnología ambientalmente racional.
- 35 La ciencia para el desarrollo sostenible.

- 36 Fomento de la educación, capacitación y toma de conciencia ambiental.
- 37 Fomento de la capacidad nacional para el desarrollo sostenible, incluida la cooperación internacional.
- 38 Instituciones internacionales para el desarrollo sostenible.
- 39 Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales.
- 40 Superación de la brecha en la disponibilidad de los datos.