



LuventicuS
Academia de Ciencias

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, UN DESAFÍO PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

MARCELO FERNANDO TRUCCO

ABOGADO

Cátedra de Derecho Internacional Público

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Pontificia Universidad Católica Argentina

Dirección: Ovidio Lagos 38, (2000) Rosario, Argentina

Teléfono: +54-341-4381099

Correo electrónico: marcelotrucco@hotmail.com

Página personal: www.luventicus.org/gente/mftrucco.html

RESUMEN

La degradación del medio ambiente es una realidad palpable y acuciante. El problema es de una complejidad tal que no puede ser resuelto por los estados si éstos trabajan en forma aislada y, por lo tanto, cae en la órbita del Derecho Internacional, dando lugar a lo que se conoce como Derecho Internacional Ambiental. En este trabajo se presenta una descripción de los hechos más importantes en la breve historia de esta rama del Derecho.

Palabras clave: Derecho Internacional Ambiental; Conferencia de Estocolmo; Principio 21; Protocolo de Kyoto; Conferencia de Johannesburgo

Recibido el día 21 de abril de 2003

Acad. Luv. Reps. 2003, 2, 1-21

ISSN 1667-5088

Aceptado el día 30 de mayo de 2003

ftp.luventicus.org/trabajos/03ALR002.pdf

© 2003 Academia de Ciencias Luventicus

1. INTRODUCCIÓN

*«¿Cómo no vamos a ser violentos con la naturaleza
si lo somos los unos con los otros?»*

Mahatma Gandhi

La problemática del medio ambiente (es decir, de “todo aquello que rodea al ser humano y constituye su hábitat”) es tan acuciante que, desde hace varias décadas, ha venido atrayendo la atención de la comunidad internacional. De los temas tratados, los de mayor interés han sido: la detección de los principales factores que contribuyen a la degradación ambiental, el impacto que ese daño

produce en los distintos ecosistemas y los distintos mecanismos a implementar para frenar ese deterioro.

La degradación del medio ambiente es una realidad palpable, pero muchos hombres, tanto individual como colectivamente, no terminan de asumirla, niegan con sus actitudes y sus prácticas lo que admiten en teoría, o confían de tal modo en la ciencia y la tecnología, que viven con la seguridad de que el ser humano será capaz de detener la marcha de este deterioro antes que el mismo produzca daños irreparables.

Los hechos y los datos son conocidos. Sabemos que el desastre ecológico alcanza a todos los ecosistemas: tierra, agua y aire. Entre los principales factores que contribuyen a la degradación del medio ambiente podemos mencionar:

- la creciente actividad industrial;
- el incremento de la agricultura intensiva;
- la explosión demográfica;
- la enorme demanda de energía (que se traduce en la construcción de centrales termoeléctricas, hidroeléctricas y nucleares);
- la depredación de los recursos vivos;
- la contaminación de lagos, ríos y mares;
- el efecto invernadero; y
- el deterioro de la capa de ozono.

Se ha dicho que estos factores son, en su mayoría, *“la consecuencia de un asalto, de una agresión, de una matanza acelerada, perpetrada en beneficio exclusivo de la generación presente”* (Boff 1996).

El resultado de la degradación del medio ambiente es: hambre, enfermedad, muerte y violencia. Porque así como hay formas de violencia socio-económica y política que afectan a pueblos, naciones y clases, existe otra forma de violencia que se ejerce sobre la naturaleza —cuyo resultado es la degradación de los ecosistemas y la contaminación— que indirectamente también afecta al ser humano. La razón de esta última probablemente sea, como lo diagnosticó Schumacher, que hoy padecemos una *“enfermedad metafísica”* que consiste en no sentirnos parte de la naturaleza, sino *“una fuerza exterior destinada a dominarla y conquistarla”* (Schumacher 1990).

Ahora bien: ¿Por qué encuadramos la problemática ambiental dentro del Derecho Internacional? Todas las circunstancias enumeradas anteriormente no se

presentan en forma aislada, ni son patrimonio de un único medio: *“Constituyen amenazas que se desplazan por el medio ambiente gracias a la interdependencia de los sistemas ecológicos y presentan problemas que no pueden resolver los Estados aisladamente. Por eso, muchas cuestiones antes consideradas de exclusiva jurisdicción doméstica son ahora de interés internacional, de orden bilateral, regional o global y sólo pueden ser materia del Derecho Internacional.”* (Barboza 1999)

A continuación vamos a analizar cuál ha sido la evolución del llamado “Derecho Internacional Ambiental”, analizando las respuestas que a lo largo del tiempo la comunidad internacional ha intentado dar al acuciante problema de la degradación ambiental (especialmente, las conferencias sobre la materia celebradas en el marco de Naciones Unidas). Como se verá, si bien se han producido algunos avances, aún quedan numerosas cuentas pendientes.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y FORMACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL

La expresión “Derecho Internacional Ambiental” se refiere a aquellas normas de Derecho Internacional, tanto sustantivas cuanto de procedimiento, cuyo objetivo primordial es la protección del medio ambiente.

Aunque existen antecedentes que se remontan a fines del siglo XIX, en el campo convencional, la fuente más importante de esta rama del Derecho de Gentes son los tratados celebrados a partir de los años cincuenta. Tales acuerdos de carácter universal, regional o bilateral, que hoy superan el medio millar, han intentado regular diferentes facultades de los Estados. Desde este punto de vista, se produjo una fragmentación convencional. Ello obedeció a que los problemas vinculados con la protección del medio ambiente no aparecieron en forma simultánea, por lo cual las respuestas jurídicas fueron inevitablemente sectoriales.

Al margen de los precedentes que ofrecen unos pocos tratados referidos a la protección de algunas especies animales, el grueso de la normatividad es más bien reciente y se orienta a la preservación de espacios o recursos medioambientales determinados. De allí que, para brindar una perspectiva integral del Derecho Internacional del medio ambiente, no pueda prescindirse del estudio particular de estas diferentes áreas de regulación jurídica, ya que no todas tienen un grado de desarrollo similar. Por otra parte, existe una amplísima variedad de mecanismos institucionales destinados a asegurar que los objetivos de los acuerdos sean

alcanzados y que los Estados cumplan sus obligaciones, sin perjuicio de establecer mecanismos particulares para la solución de controversias. Desde el punto de vista de las fuentes, tales tratados constituyen la manifestación normativa más importante de esta nueva rama del Derecho Internacional.

Es menester destacar que muchos acuerdos contienen disposiciones de carácter muy general, o bien programáticas, que requieren una complementación o desarrollo ulterior que haga más concretos los derechos y obligaciones estatales. Igualmente, no pocos textos consagran compromisos de aplicación gradual con metas sujetas a fechas ciertas. Es usual que los tratados y acuerdos contengan normas que obligan a los Estados a instrumentarlos para que tengan eficacia. Se evidencia así la importancia del derecho interno como factor de observancia de los compromisos internacionales. La coordinación entre ambos ordenamientos jurídicos resulta esencial para asegurar la protección del medio ambiente. (Rey Caro 1998)

En la historia del Derecho Internacional Ambiental, la creación de Naciones Unidas marcó un punto de inflexión, pues desde un principio sus integrantes comenzaron a advertir la relación existente entre desarrollo económico y social y medio ambiente. Si bien el eje central del presente trabajo está constituido por las tres conferencias de Naciones Unidas sobre medio ambiente, cabe mencionar además, entre otras, a las siguientes:

- Conferencia sobre Conservación y Utilización de Recursos, 1949, convocada por el Consejo Económico Social de la ONU;
- Conferencia sobre los Recursos Vivos del Mar, 1954 (antecedente inmediato de la importante convención de Ginebra de 1958 sobre el mismo tema);
- Laudo arbitral del Lago Lanós, entre España y Francia, 1957 (que consagró principios de interés en cuanto al deber de cooperar en la mitigación del riesgo ambiental en el uso de ríos compartidos);
- Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, 1982; y
- Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1992.

3. CONFERENCIA DE ESTOCOLMO: SU IMPORTANCIA PARA LA SOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, desarrollada en la ciudad de Estocolmo en junio de 1972, es considerada la piedra fundamental en el desarrollo del Derecho Internacional del medio ambiente, no solo por ser la primera conferencia que abarcó el problema ambiental en sentido global, sino también por la importancia de los principios que sentó, los cuales sirvieron de base para decisiones judiciales y arbitrales en casos particulares.

Dos de los resultados más importantes de dicha conferencia fueron: una declaración de 26 principios y un plan de acción con más de cien recomendaciones.

La declaración destacaba que la protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que hace al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos. Puso especial énfasis en que había llegado el momento de la historia en que debían orientarse los actos a nivel mundial atendiendo con preferencia a las consecuencias que pudieran tener para el medio, ya que por ignorancia o indiferencia se podían causar daños irreparables al medio terráqueo del que dependen la vida del hombre y su bienestar. Al mismo tiempo, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, se podían lograr mejores condiciones de vida para las generaciones futuras, en un medio en consonancia con las necesidades y aspiraciones del ser humano.

“La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social de todo el mundo, y de conformidad con ellas.” (ONU Estocolmo 1972)

EL PRINCIPIO 21: UN "PRINCIPIO DE PRINCIPIOS"

El principio 21 de la Declaración de Estocolmo dice:

“De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.”

Este principio de crucial importancia, si bien adquiere carácter normativo y se logra plasmar concretamente en Estocolmo, ya había sido aceptado casi tres décadas atrás por la doctrina y algunos fallos judiciales y laudos arbitrales. Se sostenía que la única regla que podía ser invocada era la de la responsabilidad internacional por los daños ecológicos causados a otros Estados, ya que no existía una norma de carácter general que prohibiera los ataques al medio ambiente. Únicamente los actos lesivos al medio ambiente que produjeran daños concretos y fuera de los límites territoriales de un Estado podía hacer responsable al Estado que ocasionara tales daños. Asimismo, se afirmaba que el daño debía presentar ciertas características para que generara la obligación de reparar. Debía ser real, importante y cierto (Kiss 1975).

Esta norma se infería de la aplicación que había hecho de ella la jurisprudencia internacional, señalándose como un precedente de incuestionable valor la doctrina sentada por el Tribunal Arbitral en el caso de la Fundición Trail, en 1941. El conflicto se originó a raíz de que una fundición de zinc y plomo ubicada en la Columbia Británica, emanaba crecientes cantidades de dióxido de azufre que, en determinadas condiciones atmosféricas, eran arrastradas por el aire más allá de la frontera, ocasionando graves daños en los cultivos y en la vegetación de la región limítrofe, en territorio estadounidense. En aquella oportunidad se sostuvo que *“según los principios del derecho internacional, y del de los Estados Unidos, ningún Estado tiene derecho a usar su territorio o permitir el uso del mismo de suerte que las emanaciones de humos causen un perjuicio en el territorio de otro Estado o en las propiedades de las personas que allí se encuentran, siempre que se trate de consecuencias graves y el perjuicio sea demostrado por pruebas claras y convincentes”*. (La cuestión fue sometida al arbitraje mediante un tratado, estableciéndose en el artículo IV del instrumento que el Tribunal aplicaría la legislación y la jurisprudencia seguida en casos

análogos en los Estados Unidos, así como también las prescripciones del derecho y la jurisprudencia internacionales.)

La Declaración de Estocolmo, en su principio 21 no sólo confirmó sino que desarrolló aquella norma consuetudinaria, dado que en el texto no se habla más de daños en el “territorio”, como era tradicional, sino de daños al “medio” de otros Estados, y se extiende también la obligación a las zonas situadas fuera de las jurisdicciones nacionales.

4. DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Esta declaración tuvo lugar en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre medio Ambiente y Desarrollo celebrada en la ciudad brasileña de Río de Janeiro durante la primera quincena de junio del año 1992.

Sin dudas, esta Reunión significó un replanteo de la situación ambiental a casi 20 años de Estocolmo, tanto para reafirmar varios conceptos vertidos allí como para lograr avances en cuanto a la formulación de nuevos principios y para remarcar el deber de cooperación solidaria de los Estados con el fin de conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema Tierra. En esta conferencia se señaló que, habiendo contribuido los Estados en diferente medida a la degradación del medio ambiente, les cabían responsabilidades comunes pero diferenciadas.

La Declaración de Río reprodujo casi textualmente el principio 21 de Estocolmo, con la única modificación en la mención del derecho soberano de los Estados de *“aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo”*.

DERIVACIONES DEL PRINCIPIO 21: PRINCIPIO DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN

Hoy está fuera de discusión que la protección del medio ambiente no puede limitarse a la reparación de los daños provocados o causados, pues esto implicaría admitir una política ambiental de hechos consumados, lo que se opone frontalmente a los requerimientos de una auténtica acción para la preservación del hábitat humano.

El *Principio de Prevención* busca evitar la producción del daño empleando la debida diligencia. Surge, en consecuencia, como otro de los pilares sobre los que reposa la acción internacional con aquella finalidad. A este principio hizo referencia expresa el plan de acción aprobado en Estocolmo, habiendo sido incorporado en numerosos instrumentos internacionales.

Vinculado al Principio de Prevención, surge el interrogante respecto de si existe una obligación jurídica que imponga a los estados el deber de informarse recíprocamente de cualquier actividad o uso de su territorio que pueda dañar el medio ambiente más allá de los límites de su competencia territorial.

Esta cuestión no fue ajena a las deliberaciones de la Conferencia de Estocolmo y, si bien es cierto que no pudo aprobarse el proyecto original que incluía el *Principio de la Información*, no se puede negar la existencia de una norma internacional que obliga a los Estados a informar de toda actividad en su territorio que pueda producir daños más allá de sus fronteras. Una vasta práctica convencional, al menos en materia de aprovechamiento de los cursos internacionales de agua, acredita la vigencia de una norma consuetudinaria que exige la información e incluso la consulta previa.

Estas obligaciones han sido reconocidas en el Principio 18 de la Declaración de Río, en cuanto expresa: “*los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales y otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos en el medio ambiente de esos Estados. La Comunidad Internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados*”.

Igualmente se ha ido afianzando en los últimos tiempos el *Principio de Precaución*. Desde el plano jurídico, el Principio de Precaución representa el derecho y la obligación que posee un Estado de adoptar medidas para evitar o disminuir un daño grave o irreparable provocado por una actividad o proyecto a realizar, a pesar de la incertidumbre científica sobre el daño no conocido que dicha actividad o proyecto pudiera acarrear. La incertidumbre recae sobre el saber científico en sí mismo, a diferencia del Principio de Prevención, en donde el daño posible es conocido y por ende previsible.

La primera expresión del Principio de Precaución surgió en el Derecho Internacional Ambiental alemán en los años 70. En la misma década del 70, el principio se extendió al Derecho Internacional, delineándose sus principales

características en la Conferencia de Estocolmo de 1972. En 1982, con la Convención sobre Derecho del Mar, se previó (artículo 206) la protección y preservación del medio marino, debiendo los Estados evaluar los efectos potenciales de las actividades que pudieran implicar una polución importante o modificaciones considerables al mismo.

Ya en los 90, década en la que el Derecho Internacional Ambiental sufre un gran desarrollo, el principio de precaución se plasma como uno de los principios propios de esta incipiente rama del Derecho Internacional, afirmándose en diversas conferencias multinacionales y convenciones multilaterales. Pero en realidad es en la Declaración de Río de 1992 donde se lo enmarca como tal, reconociéndoselo como “el Principio 15” de la siguiente manera: *“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”* (Río 1992).

A diferencia del Principio de Prevención, en donde se valúa un riesgo conocido y previsible, en el Principio de Precaución se intenta conocer los riesgos aún desconocidos. La evaluación deberá estar de acuerdo con la evolución de los conocimientos científicos.

El daño debe ser grave e irreversible. Sin embargo, la determinación del nivel de daño presenta ciertas dificultades. Por ello es conveniente evaluar el grado del daño en proporción a las medidas precautorias que se adopten en cada caso en particular.

A pesar de la amplia aceptación de este principio en el derecho internacional convencional, no podemos afirmar todavía que el mismo constituya o represente un principio general o una norma consuetudinaria internacional, puesto que no existe aún una *opinio juris* unívoca de los Estados en ese sentido.

El Principio de Precaución se presenta en el Derecho Internacional como un simple principio rector y no como una verdadera norma jurídica obligatoria. Esto es así porque su verdadero alcance no se encuentra definido: tiene cierta imprecisión derivada de su dependencia de criterios científicos no siempre aceptados.

5. AGENDA 21: HACIA UN PROGRAMA DE ACCIÓN INTEGRAL

Agenda 21 es la denominación que recibió el programa de acción que los Estados aprobaron en la Cumbre de Río. Para confeccionarla se ha tenido en cuenta la necesidad de satisfacer las necesidades económicas de todos los seres humanos y de efectuar cambios basados en una nueva comprensión de las repercusiones que tiene el comportamiento humano sobre el medio ambiente.

La Agenda 21 consta de 40 capítulos divididos en 4 secciones:

1. Dimensiones sociales y económicas (capítulos 2 al 8).
2. Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo (capítulos 9 al 22).
3. Fortalecimiento del papel de los grupos principales (capítulos 23 al 32).
4. Medios de ejecución (capítulos 32 al 40).

Los motivos que llevaron a la redacción de la Agenda 21 fueron: las diferencias existentes entre las Naciones en cuanto a la riqueza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, los problemas sociales en general y el empeoramiento de los ecosistemas. Sus objetivos principales comprenden:

- integrar las problemáticas ambientales y del desarrollo;
- satisfacer las necesidades humanas básicas;
- conseguir una mayor protección y una mejor gestión de los ecosistemas; y
- lograr un futuro más seguro y próspero; que todas las Naciones trabajen juntas para lograrlo.

Para poder alcanzar estos objetivos, los diferentes Estados decidieron asociarse, comprometiéndose a realizar todo lo que fuera necesario para lograr un desarrollo sustentable, teniendo en cuenta que para ello debían abordar, además de la temática ambiental, los problemas sociales, como por ejemplo la pobreza y la salud humana.

Entre los principales programas de acción a desarrollar, la agenda menciona:

- fortalecer el papel de las Organizaciones no Gubernamentales;
- ampliar el proceso de toma de decisiones;
- aumentar la capacidad legal de las mujeres y los grupos vulnerables con respecto al acceso, el uso y la tenencia de la tierra;
- Tomar medidas para facilitar el acceso —en especial, de los países en desarrollo— a la información científica y tecnológica, incluida la información sobre las tecnologías más modernas;
- Reorientar la educación hacia el desarrollo sostenible, aumentar la

conciencia pública y fomentar la capacitación;

- Evaluar y promover la eficacia del Derecho Internacional Ambiental y promover la integración de las políticas sobre el medio ambiente y el desarrollo mediante acuerdos o instrumentos internacionales eficaces que tengan en cuenta tanto los principios universales como las necesidades e intereses particulares y diferenciados de todos los países.

Pese al progreso que se ha dado en el esclarecimiento de las obligaciones internacionales vigentes para la protección del medio ambiente, es necesario obrar con prudencia a la hora de juzgar el alcance de muchos de sus principios. Asimismo, no se puede ignorar que aun los principios ya reconocidos en el ordenamiento jurídico internacional, han sido objeto de interpretaciones diversas.

Lamentablemente, muchas de las propuestas mencionadas en los planes de acción mencionados, y en las diferentes declaraciones y recomendaciones, chocaron con la intransigencia de los Estados, propensos a anteponer sus intereses particulares a los intereses de la comunidad toda. Al respecto, la experiencia de la Conferencia de Río es ilustrativa. Todos los esfuerzos que se realizaron para llegar a un acuerdo general que consagrara principios internacionales y otras normas destinadas a regular las conductas estatales, fracasaron por la oposición terminante de algunos Estados —particularmente de aquellos cuyas actividades podían provocar daños ambientales que potencialmente los podían colocar en el banquillo de los acusados—. La situación, lejos de revertirse, se mantiene en el tiempo: se repiten los mismos errores y se vuelven a observar las mismas posiciones egoístas que estancan la solución de la problemática ambiental. Mientras tanto, las amenazas crecen y los plazos para dar respuestas son cada vez más perentorios.

6. CAMBIO CLIMÁTICO Y CAMBIO HUMANO: BREVE ANÁLISIS DEL PROTOCOLO DE KYOTO Y DEL IMPACTO AMBIENTAL DEL CAMBIO DE CLIMA

El cambio climático es un hecho, lo ha sido siempre y lo continuará siendo. Esto es así por razones astronómicas, geofísicas, atmosféricas y biológicas. Desde hace unos años se ha empezado a considerar que existen también razones de tipo social y político, es decir, relacionadas con la voluntad humana, que estarían acelerando el ritmo del cambio. Hoy la humanidad se plantea la necesidad de entender las causas del cambio climático con el fin de dirigirlo de la mejor manera en cuanto depende de sus propias acciones y, por lo tanto, cae bajo su responsabilidad. Esto conlleva la preparación por mitigar los efectos negativos, aprovechar los positivos y adaptarse a las nuevas circunstancias.

No hay duda de que, en esta materia, el hito más importante de los últimos años ha sido el Protocolo de Kyoto de diciembre de 1997, casi 5 años posterior a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Este Protocolo fijaba cuotas de reducción de las emisiones de gases que producen el efecto invernadero para cada país, con el objeto de lograr, para el período 2008-2012, una reducción global del 5 por 100 de las mismas con respecto al nivel de 1990. Además, proponía políticas y procedimientos para alcanzar este objetivo, establecía un cierto grado de flexibilidad para el cumplimiento de los compromisos del protocolo por parte de los países que están en transición a una economía de mercado y ofrecía un “mecanismo para un desarrollo limpio”, por el que se pretendía fomentar la cooperación internacional y facilitar el cumplimiento de los compromisos.

El período de firma del Protocolo de Kyoto se cerró el 15 de marzo de 1999 y no ha entrado en vigor, ya que, aunque firmado, aún no ha sido ratificado por el número suficiente de países (según establece el protocolo, un conjunto de países responsable de al menos el 55% de las emisiones). El principal escollo en las negociaciones ha sido de tipo político y ha enfrentado a la Unión Europea con Japón, Canadá y EE.UU. Los problemas giran en torno a los mecanismos de flexibilidad y de desarrollo limpio, la contabilidad de emisiones y sumideros y los mecanismos de control.

Durante la última Cumbre de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (La Haya, 25 de Noviembre de 2000), tras dos semanas de intenso trabajo para hacer efectivo el protocolo de Kyoto, se suspendió el diálogo

entre las partes al ser imposible el acuerdo. Que los líderes políticos del mundo no logren ponerse de acuerdo en un tema de esta gravedad es lamentable. Pero, antes que un mal acuerdo, es preferible eso y conservar la esperanza de que pronto puedan reanudarse las conversaciones.

PREDICCIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL CLIMA

- Para el año 2100 la temperatura media de la superficie del planeta subirá de 1.4 °C a 5.8 °C. Las precipitaciones aumentarán en general, aunque en latitudes bajas podrían darse disminuciones. Los fenómenos extremos, como días muy calurosos, sequías en el interior de los continentes de latitud media, ciclones tropicales, etc., aumentarán. No se espera que el fenómeno del “El Niño” aumente de intensidad, aunque sí aumentará la variabilidad de las precipitaciones.
- Los recursos hídricos se verán afectados notablemente. Esto puede ser extremadamente grave, ya que hoy un tercio de la población mundial vive en países con escasez de agua. Peor aún, con el aumento demográfico, la demanda de agua crecerá. Se espera que el cambio climático tenga un efecto considerable sobre la demanda de agua de la agricultura y los regadíos. También se esperan impactos notables del cambio climático sobre los ecosistemas de agua dulce, marinos y costeros y sobre la salud humana (aumento de malaria y dengue, problemas derivados del aumento de la humedad en ciudades con elevada polución, y problemas asociados al aumento de inundaciones: aumento de la incidencia de diarrea y cólera).

¿CÓMO MITIGAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO DE CLIMA?

No hay solución para esta cuestión si no se asume el hecho de que el cambio climático no afecta a todos por igual y que no todos podemos defendernos de la misma manera. Las ya grandes desigualdades entre ricos y pobres en nuestro planeta se incrementan a causa de éste fenómeno.

La solución no es única. Es necesario conjugar medidas económicas, técnicas, sociales y políticas. En lo económico, se pueden establecer impuestos a las actividades que implican emisión de gases que provocan el efecto invernadero, subvencionar la implantación de procesos de producción limpios y sancionar a los infractores. En lo social y político, hay que educar para unas nuevas pautas de consumo y establecer un marco legal adecuado a las medidas indicadas.

7. ¿ QUÉ ENTENDEMOS POR DESARROLLO SOSTENIBLE?

Tanto la Cumbre de Río de 1992, como la reciente Cumbre de Johannesburgo, hacen hincapié en el tema del desarrollo sostenible. Veamos de dónde surge este concepto.

En 1983, la Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo, presidida por la noruega Gro Harlem Brundtland, hizo notar el deterioro de la situación del planeta y el aumento de la pobreza en el mundo, y propuso trabajar en la dirección de un “desarrollo sostenible”, definiéndolo como *“el que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”*. El Desarrollo Sostenible carece de sentido si no se pone en relación con el deber de cada generación de legar a las próximas un medio ambiente en un estado lo más cercano posible a aquel en que lo recibió.

Hoy, el concepto de desarrollo sostenible entra a formar parte del entramado ético de nuestra sociedad, especialmente de la ética ecológica. Conlleva la lucha contra la pobreza, el equilibrio entre la mejora de los medios de subsistencia, la protección del medio ambiente y la creación de mayores oportunidades de empleo. Pretende, sobre todo, que el desarrollo de todos sea verdaderamente “sostenible”, es decir, que pueda mantenerse indefinidamente y sea compatible con el necesario equilibrio medioambiental y demográfico. Ha de ir unido no solo a la solidaridad sincrónica (es decir, respecto de nuestros contemporáneos), sino también a una solidaridad diacrónica (esto es, a través del tiempo, pensando y mirando también a las generaciones venideras). (Morillas)

Desde una perspectiva ética, la búsqueda del desarrollo sostenible implica la atención a las personas y a los ecosistemas, la preocupación no sólo por mejorar el nivel de vida, la promoción del “ser más” antes que del simple “tener más”, la reducción de los intereses productivos, consumistas y hedonistas que orientan hoy a muchas de nuestras sociedades, la tutela del patrimonio natural y cultural, la estima por una vida más sobria, la recuperación del gusto por la contemplación, la belleza, la creatividad.

Este desarrollo sostenible hace absolutamente necesaria la implantación de un uso razonable de los recursos naturales y la renuncia a una técnica agresiva y devastadora. Pide, además, un cambio profundo en las costumbres humanas, para llegar a asumir nuevos modos de vida.

8. JOHANNESBURGO 2002: ¿ LA OPORTUNIDAD PERDIDA?

Del 26 de agosto al 4 de septiembre del 2002 tuvo lugar en la ciudad de Johannesburgo, Sudáfrica, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, también conocida como “Río + 10”, pues consistió en un repaso de los 10 años transcurridos desde la implementación de la Agenda 21. Esta cumbre sirvió también para definir nuevas metas y adoptar nuevas medidas con el fin de renovar el compromiso global con el desarrollo sostenible.

Es dable destacar la gran convocatoria que tuvo la cumbre, de la que participaron más de 65.000 delegados de 189 países, entre los que se encontraban no sólo jefes de estado, sino también mujeres, autoridades locales, granjeros, integrantes de la comunidad científica y tecnológica, representantes de empresas, jóvenes, trabajadores, indígenas y organizaciones no gubernamentales.

OBJETIVOS PRINCIPALES PERSEGUIDOS POR LA CUMBRE

- Lograr que la mundialización contribuya al desarrollo sostenible.
- Erradicar la pobreza y elevar el nivel de vida en las zonas rurales y urbanas.
- Cambiar los patrones no sostenibles de producción y consumo, consiguiendo una eficiencia energética cuatro veces mayor en las próximas dos o tres décadas.
- Mejorar la salud por medio del acceso al agua potable segura a precios módicos.
- Proporcionar acceso a la energía y mejorar la eficiencia energética mediante el desarrollo y la utilización de tecnologías energéticas más eficientes y el cambio de los actuales patrones insostenibles de consumo de energía.
- Mejorar la gestión del suministro de agua potable y lograr una distribución más equitativa de los recursos acuíferos.
- Proporcionar recursos financieros para el desarrollo a través del incremento de la asistencia oficial y la inversión privada, así como la transferencia e intercambio de tecnologías ambientales sensatas.
- Apoyar el desarrollo sostenible en África a través de nuevos programas que conduzcan al establecimiento de instituciones y sistemas que aborden cuestiones como el hambre, la salud, la protección del medio ambiente y la gestión de recursos.
- Fortalecer la gobernabilidad internacional para generar el desarrollo sostenible.

CUADRO DE SITUACIÓN

Estos son algunos de los problemas más graves y acuciantes con los que se enfrenta la comunidad internacional:

Niños sin futuro: En Burundi, África, una de cada ocho mujeres muere al dar a luz. En Sierra Leona, tres de cada diez chicos no llegan a cumplir los cinco años. Sólo en el año 2000, casi cinco millones de niños menores de cinco años murieron de enfermedades agravadas por la insalubridad del entorno. Sólo por la contaminación del aire, mueren al año tres millones de personas.

Falta de agua: Más de mil millones de personas no tienen acceso al agua potable y dos mil cuatrocientos millones carecen de saneamiento adecuado. Esto provoca que el 80 por ciento de las enfermedades sea causado por el consumo de agua contaminada y la falta de higiene. El agua contaminada también es la culpable de la muerte de 2,2 millones de personas por año. Se calcula que en promedio un chico muere cada ocho segundos por el mismo motivo. La falta de higiene, en cambio, se cobra más vidas: 12 millones de personas al año. Desde 1930 la población mundial se triplicó, pero la utilización del agua se multiplicó por seis. El mundo necesita un 17 por ciento más de agua dulce para cosechar los alimentos y hacer frente al aumento de la población. En los países en desarrollo, esta cifra asciende al 40 por ciento. A este ritmo, para 2025 las dos terceras partes de la población mundial vivirán sometidas a un estrés agudo por falta de agua.

Concentración de la riqueza: Hace 200 años el ingreso per cápita del país más rico del mundo, Gran Bretaña, era sólo tres veces mayor que el promedio de los países africanos, entonces la región más pobre del planeta. Hoy es Suiza el país más rico y sus habitantes gozan per cápita de un ingreso 80 veces mayor que los de la región más pobre, el sur de Asia. El 15 por ciento de la población mundial vive en países de altos ingresos y a ella corresponde el 56 por ciento de todo el consumo del mundo. Mientras tanto, al 40 por ciento más pobre corresponde únicamente el 11 por ciento del consumo. Por ejemplo, un norteamericano promedio consume casi el doble de los recursos naturales que un ciudadano británico y veinticuatro veces más que un africano.

Calentamiento de la tierra: En el último siglo, las emisiones de dióxido de carbono en los países desarrollados se han centuplicado. La concentración de dióxido de carbono en la atmósfera produce el efecto invernadero, el

recalentamiento de la Tierra. Esto provoca el aumento en el nivel del mar y cambios climáticos significativos. Los mayores culpables de esta situación son los países desarrollados, que consumen por persona diez veces más energía que la población de las regiones en vías de desarrollo. Si nada cambia, se calcula que las emisiones de dióxido de carbono aumentarán en un 75 por ciento hacia 2020.

Pobreza extrema: En Europa se invierte en concepto de subsidios al campo 2,20 dólares al día por cada vaca, mientras que 2.800 millones de personas en el mundo viven con menos de dos dólares por día. El dato podría resultar gracioso si no fuera porque otras 1.200 millones de personas viven en la pobreza, con un ingreso promedio de un dólar al día y 2000 millones carecen de seguridad alimentaria. En el mundo se registran 815 millones de personas desnutridas, 777 millones viven en los países en vías de desarrollo. Con una inversión de entre 40 y 60 mil millones de dólares al año se lograría reducir la pobreza a la mitad antes del 2015. La cifra equivale a una sexta parte de lo que Occidente gasta habitualmente en subsidios al campo (Laici & Glombovsky 2002).

Las cifras y estadísticas son escalofriantes. El presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki argumentó que *“una sociedad global caracterizada por islas de riquezas rodeadas por un mar de pobreza es insostenible”* (Discurso inaugural Cumbre de Johannesburgo). Nitin Desai, secretario general de la Cumbre, reforzó la idea de Mbeki: *“hay que eliminar el apartheid global entre los ricos y los pobres, entre los que tienen acceso a agua potable y los que no lo tienen, entre los que tienen acceso a energía y los que no”*.

Pero los intereses económicos son más fuertes. En 1997, el Protocolo de Kyoto estableció la obligación de terminar progresivamente con la emisión de gases tóxicos. Es decir, modificar de raíz la producción de energía para evitar la emisión de dióxido de carbono y el recalentamiento global. Un planteo de reforma económica poco convincente para las potencias más industrializadas, que Estados Unidos se negó a aceptar. Desde entonces, la tensión entre el país del Norte y Europa, que ya firmó el Protocolo, se hizo evidente. Margaret Beckett, ministra de ambiente que encabezó la delegación inglesa en la cumbre, sostuvo que *“esa tensión aumentó desde que Estados Unidos puso en claro que es contrario a fijar otros objetivos y a contribuir con financiación para reducir la pobreza y proteger el ambiente”*.

Por su influencia en el mundo, EE.UU. tiene un protagonismo grande en este tipo de reuniones. Por eso, la ausencia del presidente George W. Bush, unos de

los pocos líderes ausentes en la cumbre, fue interpretada como un desprecio. El Secretario de Estado americano, Colin Powell, afirmó que su país *“intentaba con el desarrollo de nuevas tecnologías reducir el efecto invernadero”*, pero sus palabras generaron abucheos y una silbatina generalizada.

La Cumbre de Johannesburgo pasará a la historia como la oportunidad perdida para proporcionar energía a 2000 millones de personas en el planeta que no tienen acceso a servicios energéticos básicos, y como la barrera que impidió la revolución de las energías renovables, tan necesarias para combatir la pobreza y el cambio climático. Estados Unidos, Arabia Saudita, Japón, Canadá y Australia, abandonaron el centro de convenciones Sandton con la seguridad de haber protegido los intereses de sus compañías petroleras.

Después de un año de debate, la cumbre ni siquiera representa un paso adelante. *“El plan de acción apenas es un plan y apenas contiene acción”*, declaró Steve Sawyer, Director de Política Climática de Greenpeace. *“Ahora tenemos que promover una coalición de voluntarios, unir a aquellos países que quieren desarrollar un futuro energéticamente sostenible para sus ciudadanos”*, agregó. *“Las palabras de preocupación ante la situación de pobreza y los impactos del cambio climático se han quedado en el tintero. El plan energético de Bush para esta cumbre consistía en bloquear cualquier acuerdo sobre energías renovables, ya que estos habrían perjudicado a las compañías petroleras de su país, el más contaminante del planeta”* (del informe de Greenpeace tras la cumbre).

Las inundaciones en Europa y China, las sequías en el sur de África, la “nube marrón” sobre gran parte de Asia, nos indican que *“los peligros que el futuro nos depara si continuamos con la política climática manejada por los intereses comerciales y económicos de los más ricos”* (Gerd Leipold, Director Ejecutivo de Greenpeace).

AVANCES Y FRACASOS: LO QUE PUDO HABER SIDO Y LO QUE FUE

Los logros de esta cumbre fueron los siguientes:

- Compromiso de reducir a la mitad para el año 2015 el número de personas sin acceso al agua potable (2400 millones según la ONU).
- Compromiso difuso (sin cuantificar y sin plazos) para ampliar el acceso a la energía y aumentar la eficiencia y el uso de energías renovables. Respecto de África, se apoyó el compromiso de que como mínimo el 35% de la población tenga asegurado el acceso a la energía dentro de 20 años.

- Compromiso para desarrollar programas e iniciativas tendientes a reducir, antes de 2015, la mortalidad infantil y maternal en tres cuartas partes con respecto a las cifras de 2000.
- Compromiso de conseguir, antes del año 2020, una producción segura y un uso inocuo, tanto para la salud humana como para el medio ambiente, de sustancias químicas, así como de facilitar el acceso, por parte de los países en vías de desarrollo, a sustancias químicas alternativas a aquellas causantes del agujero de ozono.
- Compromiso de desarrollo de planes de seguridad alimentaria para África antes del 2005.
- Objetivo de reducir a la mitad, antes del año 2015, la proporción de la población mundial que vive con menos de un dólar al día.
- Llamamiento a ratificar el protocolo de Kyoto a aquellos países que aún no lo han hecho.
- Llamamiento a comprometerse con África para lograr que, antes del año 2015, todos los niños y niñas asistan a un ciclo completo de educación primaria.
- Llamamiento a los países desarrollados para que destinen el 0,7% de su producto interno bruto como ayuda al desarrollo.

Los fracasos de la cumbre fueron los siguientes:

- Falta de acuerdo para reducir los subsidios agrícolas.
- Negativa de los países industrializados a abrir sus mercados.
- Proyectos sin metas concretas para fomentar el desarrollo de energías renovables.
- Falta de acuerdo para el lanzamiento de un programa marco de consumo sostenible.
- El plan de acción no señala nada sobre cómo proporcionar energías renovables a 2000 millones de personas que no tienen acceso a fuentes seguras de energía.
- No prosperó la iniciativa de promover el acceso de toda la población mundial a medicamentos básicos.
- En lo concerniente a biodiversidad, se logró un compromiso débil y difuso para reducir la pérdida de biodiversidad antes del año 2010 y retornar los bancos de pesca a un nivel sostenible antes del 2015.

9. REFLEXIONES FINALES

- A la luz de la historia del Derecho Internacional en materia de medio ambiente es poco lo que se ha avanzado en la adopción de medidas concretas para la solución de los problemas actuales.
- Millones de seres humanos en el mundo siguen y seguirán padeciendo las consecuencias nefastas de la degradación ambiental y el incremento incesante de factores que afectan su salud, su integridad, su dignidad y su vida. Por ahora, los intereses económicos de las principales potencias y países desarrollados han prevalecido sobre las necesidades colectivas.
- Debemos entender que el desarrollo sostenible es una cuestión de todos y que nadie está exento, ni aún los “más ricos”, de padecer el desastre ambiental.
- De dominado, el hombre se volvió dominador de la naturaleza. Es tiempo de que aprendamos a sentirnos cohabitantes del planeta, porque de esta convivencia y equilibrio, de esta nueva alianza entre el Hombre y la Naturaleza, la humanidad será quien saldrá más beneficiada.
- En ocasión de celebrarse el Día Mundial del Medio Ambiente, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan dijo: *“El destino de todas las especies es un destino compartido. Si los seres humanos están dispuestos a sobrevivir, la vida en todas sus formas debe sobrevivir también. Todos los ciudadanos del mundo debemos colocar como prioridades de nuestro accionar a la protección ambiental y el desarrollo sustentable, no como presupuestos teóricos, sino como normas prácticas de la vida cotidiana.”*

REFERENCIAS

- Barboza, J. 1999 *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Zavalía.
- Boff, L. 1996 *Ecología: grito de la tierra, grito de los pobres*, Misión Joven (Madrid: Losada), **305**, 6.
- Kiss, A. 1975 *Los principios generales del Derecho del medio ambiente.*, pág. 25, Valladolid.
- Laici, M. & Glombovsky, D. 2002 El suicidio de la humanidad. *Revista Veintitrés* (Buenos Aires), **agosto**.
- Morillas, J. *Desarrollo sostenible*, págs. 239-270, en "10 palabras claves en Ecología".
- Rey Caro, E. 1998 *Temas de Derecho Internacional Ambiental*, pág 18. Córdoba.

Schumacher, E. 1990 *Lo pequeño es hermoso*, pág. 14. Madrid: Blume
1993 *Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo* (del 14/6/92), en
“Derecho Ambiental Internacional”, pág. 12. Santiago: B.I.D.

LECTURAS RECOMENDADAS

Coria, S. & otros 1998 *El rumbo ambiental en la Argentina*. Buenos Aires: Ciudad
Universitaria.

Martínez, E. 1994 *La problemática ecológica ante el crecimiento y sus límites*. Madrid:
Moralia.

Rebordea, J. 1993 La ecología. *Revista Criterio* (Buenos Aires) **diciembre**.

Tripelli, A. 2002 El principio de precaución en el Derecho Internacional Ambiental.
Revista del Colegio de Abogados de Rosario **diciembre**.

1972 *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano*.
Estocolmo.

2001 Cambio climático y cambio humano. *Revista Razón y Fe* (Madrid) **abril**.

2002 Ecología, cuidado de todos y de todo. *Revista Misión Joven* (Madrid: CSS), **junio**.

2002 Los compromisos de Johannesburgo. *Revista Razón y Fe* (Madrid),
septiembre-octubre.

www.johannesburgsummit.org, página oficial de Naciones Unidas sobre la Cumbre
Mundial de Desarrollo Sostenible.

www.medioambiente.gov.ar, página oficial de la Secretaría de Medio Ambiente de
la Nación (Argentina).

www.unep.org, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

www.greenpeace.org.ar/cumbre, página oficial de la organización Greenpeace
Internacional (en castellano).

www.wri.org, sitio en la red del Instituto Mundial de Recursos.