

CAPITULO I

LA GESTACIÓN DE LA CONCIENCIA AMBIENTAL PLANETARIA: DE ESTOCOLMO A RIO

En sólo veinte años, el medio ambiente pasó de ser un tema prácticamente inexistente en la agenda de los líderes mundiales a ocupar un lugar prioritario en la agenda global.

En 1972, solamente dos jefes de Estado asistieron en Estocolmo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano: Indira Gandhi, primera ministra de la India, y Olaf Palme, primer ministro del país anfitrión.

En 1992, ciento veinte jefes de Estado asistieron a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o Cumbre de la Tierra, celebrada en Rio de Janeiro, Brasil.

¿Qué ocurrió en los veinte años que separan la conferencia de Estocolmo de la conferencia de Rio para que se hubiese registrado un cambio tan drástico? En Estocolmo mismo encontramos la respuesta como también en los acontecimientos posteriores: En 1972, las naciones del mundo se reunieron por primera vez para analizar el estado del planeta Tierra, hasta entonces considerado como un escenario inmodificable del drama humano. Se reconoce hoy que el mayor logro de Estocolmo fue crear una conciencia mundial sobre el deterioro del medio ambiente y abrir un debate sobre sus causas y consecuencias.

Hasta entonces, y por lo general, el problema del deterioro ambiental era visto por fuera de los grupos de expertos como un problema fundamentalmente de contaminación física. Y fue en Estocolmo donde comenzó a advertirse que era mucho más que eso, tal como lo registró Indira Gandhi en su famosa sentencia sobre "la contaminación de la pobreza".

En Estocolmo se promulgó la Declaración Internacional sobre el Medio Ambiente que, como lo señalara Shridath Ramphal, "fue el principio de un cimiento sobre el cual iba a elevarse, si no un monumento a la supervivencia de la humanidad, al menos las primeras bases de construcción para mantener la Tierra como un lugar adecuado para la vida humana"¹.

Si bien, veinte años después de Estocolmo estamos aún muy lejos de cumplir con los ideales allí planteados, hoy lo vemos como el antecedente próximo a la creación y fortalecimiento de las entidades nacionales responsables de la gestión ambiental, así como del rápido proceso de creación de legislaciones para la protección del medio ambiente, que se dio en la década de los años setentas.

En Colombia, el fortalecimiento del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena), así como la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables, son dos buenas expresiones de ese fenómeno.

¹ SHRIDATH RAMPHAL. *Our Country, The Planet* (Washington: Island Press, 1992), p. 24.

NUESTRO FUTURO COMÚN

Sin embargo, las nuevas acciones a nivel nacional e internacional para detener y revertir los procesos de deterioro ambiental, no parecían suficientes, según multitud de evidencias. Ello llevó a la Asamblea de las Naciones Unidas a constituir la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1983, con el fin de re-examinar los problemas críticos y formular recomendaciones realistas para resolverlos.

La Comisión Brundtland, como comúnmente se le ha conocido, presentó en 1987 el informe "Nuestro Futuro Común", que recibió una gran bienvenida y que rápidamente se transformaría en una referencia obligada en la materia².

Pero la acogida del informe no se debió solamente a su calidad, sus dramáticas advertencias y sus agudas observaciones. Mientras la Comisión Brundtland adelantaba sus trabajos, y durante los dos años que siguieron a la publicación del informe, ocurrieron y se confirmaron graves desastres ambientales a nivel global, los cuales subrayaron que "Nuestro Futuro Común" era un título más que justificado para describir una de sus principales tesis.

En efecto, en 1984 se descubrió el hueco de la capa de ozono en la Antártica, con lo cual culminaron diez años de investigaciones sobre si ésta se estaba destruyendo como resultado de la acción de los productos clorofluorocarbonados (cfcs), de acuerdo con la hipótesis de científicos norteamericanos lanzada en 1974, poco después de la Conferencia de Estocolmo.

En 1985, veintinueve científicos reunidos en Villach (Austria) concluyeron que "el cambio climático debe ser considerado como una posibilidad seria y plausible", advertencia que transformó lo que antes se vislumbraba como una amenaza eventual, en un peligro cierto.

Muchos otros fenómenos se sumaron a estas dos grandes calamidades globales: avanzó la muerte de lagos y bosques como consecuencia de la lluvia ácida, que fuera una de las fuerzas propulsoras de la conferencia de Estocolmo. Y se confirmó, en forma dramática, su naturaleza transfronteriza, al divulgarse los resultados de las largas investigaciones conjuntas de Noruega, Suecia y La Gran Bretaña, que demostraron en 1987 cómo este último país estaba exportando lluvia ácida a Escandinavia, a partir de sus plantas termoeléctricas. La deforestación de todo tipo de bosques continuó en aumento. La desertificación se agudizó. En fin, el deterioro de todos los recursos que aún denominamos eufemísticamente "renovables", hicieron cada vez más evidente su agotabilidad, tal como se ha reflejado dramáticamente en las cada vez más escasas fuentes de agua potable.

Pero fueron las tragedias ambientales ocurridas en un breve lapso de tiempo, las que

² COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. *Nuestro Futuro Común* (Bogotá: Alianza Editorial Colombiana, Colegio Verde de Villa de Leyva, 1988). Sobre la crisis ambiental global existe una amplia bibliografía. Entre los libros más recientes: COMMISSION ON DEVELOPING COUNTRIES AND GLOBAL CHANGE. *For Earth's Sake*. (Ottawa: International Development Research Center, 1992). DONELLA H MEADOWS et. al. *Beyond the Limits. Global Collapse or sustainable development*. (London: Earthscan Publications, 1992). CONSTANTE MUNGALL & DIGBY J. MCLAREN. *Planet Under Stress*. (Toronto: Oxford University Press, For the Royal Society of Canada, 1991). GERALD PIEL. *Only One World*. (New York: United Nations Publications, 1992). JONATHAN WEINER. *The Next One Hundred Years. Shaping The Fate of Fate of Our Living Earth* (New York: Bantman Books, 1991)

dramatizaron la conciencia ambiental y coadyuvaron para que los líderes políticos se convencieran de la necesidad de acoger la recomendación de la Comisión Bruntland de convocar a una reunión al más alto nivel que sirviera de punto de partida para una acción a nivel global: el escape de químicos en Bhopal, India (1984); la explosión de gas en Méjico (1984); la sequía y hambruna en África (1985); la desaparición de la población de Armero bajo un alud de lodo volcánico en Colombia (1985); el accidente nuclear en Chernobyl en la antigua Rusia (1986); el derrame de químicos en el Rhin (1986); las inundaciones en Bangladesh (1987); las inundaciones de las islas Maldivias (1987), y el accidente del buque Valdez de la Exxon en Alaska, con su inmenso derrame de petróleo en sus costas y mares (1989)³.

Durante el segundo semestre de 1989 tuvo lugar un complejo proceso de negociación en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas que culminó en la expedición de la Resolución 44/228 de diciembre de ese año, mediante la cual se convocó a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo o Cumbre de la Tierra en 1992, en Brasil.

LA CUMBRE DE LA TIERRA

En la Cumbre de la Tierra participaron representantes de 178 países y más de 150 firmaron la Declaración de Río, la Agenda 21, las convenciones sobre cambio climático y biodiversidad y la Declaración sobre bosques. Un total de 120 naciones estuvo representada en la reunión por sus jefes de Estado, hecho sin precedentes en la historia de la humanidad.

Pero, frente a la gran fanfarria del acto de clausura en Río, que concluyó un complejo proceso de negociaciones de más de dos años, ha quedado rondando la pregunta: ¿fue la Cumbre un éxito o un fracaso? La mayor parte de la opinión pública ha respondido que fue un fracaso o, en el mejor de los casos, que si bien se obtuvieron algunos resultados positivos, estuvieron lejos de las expectativas creadas.

El mismo secretario general de la cumbre, Maurice Strong, en la sesión de cierre expresó su desilusión por el poco compromiso asumido por algunos de los 178 países participantes en la Conferencia, y en particular, por algunos países industrializados⁴. Es difícil estar en desacuerdo con Strong, si se examinan los resultados alcanzados en el corto plazo y, en particular, si se hace un balance de los cinco documentos firmados, en relación con los objetivos establecidos en la Resolución 44/228 de convocatoria de la Conferencia por parte de la Asamblea de las Naciones Unidas. Que ello sea así no es de extrañar, toda vez que los documentos firmados representan el más bajo común denominador de los intereses nacionales, como consecuencia del sistema de decisiones de las Naciones Unidas basado en el consenso. Lo que más bien habría que preguntarse son las razones por las cuales se crearon unas expectativas tan altas con respecto a la Conferencia.

La convención de cambio climático es débil, como resultado de la posición de Estados Unidos que se opuso al establecimiento de metas cuantitativas de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y a la fijación de fechas para el efecto. La

³ RAMPHAL, op. Cit., p. 26-27. (Nota del autor: El texto de las páginas 13-16 fue incluido en la Ponencia del proyecto de ley del Ministerio del Medio Ambiente presentada a la Cámara de Representantes).

⁴ MAURICE STRONG. "Closing Statement by Maurice F. Strong, Secretary-General of UNCED". En *U.N Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. (New York: United Nations, 1993), *Proceedings of the Conference*, Vol. II, pp. 66-72.

convención de biodiversidad, que consagra significativos compromisos sobre su conservación y uso sostenible, fue estruendosamente debilitada cuando Estados Unidos anunció que no la firmaría porque ponía en riesgo su industria biotecnológica, la más poderosa del planeta. La posición de Estados Unidos cayó virtualmente como un baldado de agua fría, pues este país había sido partícipe del proceso de negociaciones de la convención y había firmado la última acta de aprobación de su texto definitivo.

La Declaración sobre bosques, aunque incluye puntos importantes acerca de su manejo sostenible, no es jurídicamente vinculante, es decir, obligatoria, como sí lo son las dos convenciones. Por ello, no es nada claro qué tanta atención le prestarán los gobiernos. Hay que recordar, sin embargo, que esta declaración surgió como una forma de satisfacer a los países industrializados por parte de los países en desarrollo, ya que estos últimos no estaban de acuerdo en negociar una convención sobre la materia. Ese desacuerdo de los países en desarrollo, compartido por Colombia, estuvo motivado por una actitud de cautela que a la postre resultó adecuada: se trataba de conocer cuál sería el compromiso de los países del Norte con las otras dos convenciones, antes de adquirir compromisos con la conservación de nuestros bosques, visualizados por aquellos como una de las estrategias para combatir el calentamiento de la Tierra, dado el papel que estos juegan como sumideros de CO₂.

La Declaración de Río, por su parte, fue el producto de una ardua negociación y de un complejo proceso de compromisos. Por ello en los 27 principios que se consagraron como guías que deben regir el comportamiento de los hombres y las instituciones en relación con la naturaleza, se terminó por satisfacer a todas las partes. Sin embargo, se hicieron notables avances al consagrar nuevos deberes y derechos, que pese a no tener carácter jurídico vinculante, constituyen una magnífica base para la elaboración de una Carta de la Tierra, que sí lo tenga.

La Agenda 21, que contempla 115 programas de acción para enfrentar prácticamente todos los temas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo, elabora ideas de gran utilidad. Pero sólo alcanzará su real significado, si se desarrollan planes operacionales a nivel nacional e internacional. Aunque es muy comprehensiva en la inclusión de los temas, también es muy dispar como lo revela, por ejemplo, lo concerniente al cambio de estilos de vida y de patrones de consumo de los países industrializados, que quedaron prácticamente intactos.

Pero el problema más grave de la Agenda 21 es su carencia de financiación, pues los compromisos adquiridos por los países industrializados para el efecto, fueron extremadamente modestos. Fue éste quizás uno de los temas que mayor sabor de frustración dejó entre los participantes de la Cumbre, y conjuntamente con la negativa de Estados Unidos a firmar la convención de biodiversidad, uno de los mayores causantes de la imagen negativa propagada a nivel internacional. Ello, a pesar de que siempre se insistió en que la Cumbre no era una "pledge conference" (conferencia para recolectar recursos).

Sin embargo, el tema financiero adquirió tal dinámica, que acabó por convertirse en uno de los indicadores del éxito que pudiera tener la Cumbre. Proceso que comenzó a incubarse en la convocatoria de la Conferencia, que señala la necesidad de identificar recursos financieros nuevos y adicionales de transferencia de los países industrializados a los países en desarrollo. Y que adquirió impulso al estimar los costos asociados a la puesta en marcha de la Agenda 21. Ello encontró eco en el secretario general de la conferencia, Maurice Strong, quien desarrolló una vertiginosa actividad

en búsqueda de esos recursos, incluso hasta llegar a declarar que estimaría como buen comienzo el que se hicieran compromisos por US\$ 10.000 millones. En el mejor de los casos, estos llegaron a US\$ 4.000 millones.

El hecho de que el asunto financiero hubiese adquirido tan alto perfil obedece a una razón de mayor profundidad: para los países del Sur, se trataba de un indicador de la medida en que los países industrializados están dispuestos a reconocer que los principales problemas ambientales de la Tierra han sido generados por ellos y, por consiguiente, están en deuda con la humanidad. Desde esta perspectiva, se puede entender mejor el sentido de frustración causado por la modesta respuesta dada por los desarrollados a la provisión de recursos nuevos y adicionales.

El Presidente César Gaviria, al hacer un balance de la Cumbre en su intervención de Rio, se refirió al tema en los siguientes términos:

"Cuando las generaciones futuras juzguen lo que hicimos o dejamos de hacer en Rio, su veredicto seguramente dirá que se fue más allá de lo posible, pero más acá de lo soñado. Aquella ilusión de que en Rio podríamos iniciar un nuevo mundo capaz de conciliar el bienestar con la protección del medio ambiente global, ciertamente todavía sigue siendo un ideal. Pero al mismo tiempo, no se puede negar que con el trabajo arduo de estos meses se han sembrado «olivos cimientos y se han creado suficientes fundamentos para justificar nuestra persistencia en este empeño.

"La declaración de Rio de Janeiro fija el marco de lo que podrá ser en el futuro una ética y un derecho internacional ambiental. La convención de biodiversidad garantiza el derecho innegable de los países en desarrollo a usufructuar los dividendos de la biodiversidad. La Agenda 21 deja un programa de trabajo que servirá para que, por primera vez, el mundo oriente y coordine sus acciones en una escala global. Estos, sin duda, son grandes logros.

"Infortunadamente hay otras áreas donde no se pudo avanzar lo suficiente. La convención de cambio climático tiene una falla estructural, al no establecer compromisos en cuanto a la transferencia tecnológica y la definición de metas concretas para el control de las emisiones de gases que están alimentando el calentamiento global.

"En el frente del financiamiento de los gigantescos esfuerzos que hay que realizar, sí que nos hemos quedado cortos. La magnitud de las transferencias de los países industrializados, que se anuncian como contribuciones para financiar la Agenda 21, deja mucho que desear. Esos montos son evidentemente insuficientes ante los inmensos recursos que verdaderamente se requieren...

"...La Cumbre de la Tierra no es un punto de llegada. Ahora viene una nueva etapa, en la que se requerirá más decisión y más trabajo. La Cumbre de la Tierra es el comienzo de una aún más larga jornada"⁵.

FRUTOS A LARGO PLAZO

Evidentemente, aunque los resultados de Rio se quedaron cortos con respecto a las intenciones manifiestas, resulta arrogante e injusto hacer un balance de la Conferencia exclusivamente en relación con los logros del corto plazo. Porque Rio fue un acto masivo de educación y de movilización política a nivel planetario, que ha sido definitivo para anclar el desarrollo sostenible como concepto fundamental para reorientar el desarrollo. Ha servido para crear mayor conciencia sobre la urgencia de solucionar los problemas más críticos del medio ambiente y del desarrollo. Ha aportado elementos fundamentales para la confección de una nueva agenda internacional y ha esbozado algunas de las tendencias sobre las que comienza a construirse un nuevo orden internacional, una vez finalizada la guerra fría. Y ha servido como punto de iniciación y como acicate para que buena parte de los países del mundo vigoricen sus instituciones ambientales, reorienten sus políticas de

⁵ *Ibid*, *Statements Made by Heads of State or Government at the Summit Segment of the Conference*, Vol. III, pp. 108-110

desarrollo y fortalezcan sus programas ambientales, proceso equivalente en diversas instituciones a nivel internacional.

No sin razón, a la generación de estos fenómenos se les ha querido sintetizar con la denominación "el espíritu de Río". Porque, para juzgar la Cumbre de la Tierra, es indispensable referirse a este conjunto de consecuencias, que bien podrían llegar a tener un significado mayor que los cinco documentos firmados por los jefes de Estado.

Además, es necesario tener en cuenta que en las convenciones, declaraciones y la Agenda 21, existen elementos que pueden potenciarse en el futuro, en tal forma, que en el largo plazo tales documentos podrían identificarse como el origen de soluciones claves para resolver los problemas críticos del medio ambiente y el desarrollo. Recordemos cómo de una convención débil, como la de Viena sobre la capa de ozono, surgió el Protocolo de Montreal, considerado como una pieza maestra en el campo de los tratados ambientales a nivel global.

Ese podría ser, por ejemplo, el caso de la convención de cambio climático que, si bien no establece metas obligatorias para la reducción de emisión de gases invernadero, compromete a los países ratificantes a controlarlas y da piso para establecer medidas más fuertes en caso necesario. O de la convención de biodiversidad, que establece la obligación de desarrollar una estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad por parte de los países ratificantes. Es interesante registrar cómo muchos países han iniciado los procesos dirigidos a cumplir con tal compromiso, aún antes de ratificar la convención. Como se ha dicho, "ninguna de las convenciones es perfecta, pero las dos lanzan procesos para enfrentar dos de los más urgentes y complejos problemas ambientales a nivel global"⁶.

A menos de un año de realizada la Cumbre, las perspectivas de las dos convenciones se modificaron en forma drástica con los anuncios del Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, el 22 de Abril de 1993, Día de la Tierra. Clinton anunció que Estados Unidos firmaría la convención de la biodiversidad, como en efecto lo hizo el 4 de junio del mismo año. Anunció también que su país se comprometía a estabilizar en el año 2000 la emisión de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990. De un plumazo, se removieron pues dos de los grandes nubarrones que se cernían en el horizonte de las dos convenciones. Otra demostración de cómo en la arena internacional resulta con frecuencia temerario hacer juicios como los que se aventuraron en Río de Janeiro.

En ese sentido, comparto la afirmación de Johan Holmberg y sus colaboradores, acerca del futuro: "Todo depende ahora de la forma como los principios expresados en Río, y los acuerdos alcanzados entre países ricos y pobres, sean puestos en marcha. En este campo, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible puede ser útil para monitorear y mejorar el desempeño de las instituciones internacionales y de los gobiernos. Es muy temprano para juzgar a la Conferencia. Tomarán años, antes que el veredicto esté a la mano".

DESARROLLO SOSTENIBLE: UNA NUEVA VISION

Como declarara a la revista *Time* el presidente de la delegación de Colombia en Río, el embajador Enrique Peñalosa, "por primera vez estamos alertando al planeta de que el

⁶ JOHAN HOLMBERG, et. al. *Facing the Future, Beyond the Earth Summit* (London: International Institute for Environment and Development, 1993), p. 5

desarrollo no es necesariamente bueno, si éste implica el sacrificio de las futuras generaciones"⁷.

Tal era una motivación de la Cumbre, subrayada por la Asamblea de las Naciones Unidas en la resolución de convocatoria, que expresaba su "profunda preocupación por el creciente deterioro del medio ambiente y por la seria degradación de los sistemas de soporte de la vida a nivel global, así como por sus tendencias que, de continuarse, podrían romper el balance ecológico planetario, opacar las cualidades de soporte de la vida de la Tierra y conducir a una catástrofe ecológica".

Precisamente, una de las posiciones fundamentales del Grupo de los 77—que representa al conjunto de los países en desarrollo— en el proceso de negociaciones previos a la Cumbre, fue reafirmar la indisoluble relación entre medio ambiente y desarrollo. Relación reconocida y subrayada en diversos apartes de la mencionada convocatoria: "la mayor causa del continuo deterioro del medio ambiente global son los modelos insostenibles de producción y consumo, particularmente de los países industrializados.... La pobreza y la degradación del ambiente están íntimamente relacionados y, en este contexto, la protección ambiental en los países en desarrollo debe ser vista como una parte integral del proceso de desarrollo y no puede ser considerado aisladamente de aquel".

No obstante, la relación medio ambiente-desarrollo constituyó uno de los mayores puntos de divergencia entre los países del Norte y los países del Sur y, en consecuencia, uno de los mayores obstáculos para el avance de lo que fue un lento, pesado y, con frecuencia, infructuoso proceso de negociaciones. Mientras el Norte tendió a minimizarla, particularmente en las dos primeras reuniones preparatorias —y en algunos casos a ignorarla hasta convertir las negociaciones en un asunto exclusivamente ambiental— el Grupo de los 77, entre ellos Colombia, sostuvo que los resultados de la Conferencia serían relevantes en la medida de que los problemas del medio ambiente se trataran conjuntamente con los problemas del desarrollo. No es posible resolver los problemas ambientales más críticos —los cuales requieren de una urgente y decisiva acción simultánea a nivel global, regional y nacional— si no se supera la pobreza absoluta en que vive más de la mitad de los habitantes de la Tierra, y si no se modifican los modelos de desarrollo y estilos de vida imperantes en los países industrializados, de conspicua imitación por parte de los países en desarrollo.

Pero la resistencia a vincular medio ambiente y desarrollo, y a centrar la Conferencia en el concepto de desarrollo sostenible, se fue superando, como lo revelan los textos acordados. Aunque no es un logro acabado, pues se requerirá mucho tiempo para que los países industrializados reconozcan cabalmente la necesidad de modificar en forma sustancial sus modelos de desarrollo y sus patrones de consumo, la nueva concepción quedó anclada. Algunos arguyen que la relación medio ambiente-desarrollo y su concepto correlativo de desarrollo sostenible, ya habían sido brillantemente sentados en diversos foros y textos de tiempo atrás, como lo evidencia elocuentemente el informe "Nuestro Futuro Común" de la Comisión Brundtland. Y que, por consiguiente, su incorporación en el devenir del planeta mal podría ser reclamado por Brasil 92. Pero la importancia de la Cumbre radica en haber tomado esas concepciones y haberlas convertido en la base misma de los cinco documentos de acuerdo, mediante un complejo proceso de negociación política en la que participaron 178 estados del planeta. Medio ambiente-desarrollo y desarrollo sostenible, permanecieron como telón de fondo de la ardua negociación de parágrafo por parágrafo, frase por frase, para

⁷ *Time*, June 14-21, 1992

llegar al consenso sobre cerca de 800 páginas que conforman los cinco documentos suscritos. En últimas, la Cumbre dejó matriculado el desarrollo sostenible como concepción orientadora fundamental para la acción a nivel nacional e internacional. Concepción cuya definición más aceptada ha sido la de la Comisión Brundtland: "desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades".

DIRIGENTES POLÍTICOS Y EMPRESARIALES ADOPTAN EL DESARROLLO SUSTENTABLE

El proceso de concientización ha sido masivo. Como dijera la publicación *The Economist*, éste comenzó por darse con "algunos jefes de Estado que escasamente tienen algún pensamiento en favor del medio ambiente y que se vieron forzados a zambullirse en él, con el fin de preparar sus discursos y sus innumerables conferencias de prensa"⁸. El efecto se extendió a los cientos de ministros no pertenecientes al sector ambiental (por lo general, ministros de relaciones exteriores, hacienda, planeación, agricultura, minas y energía), que desfilaron a lo largo de dos años por el podio de las sesiones plenarias de las reuniones preparatorias. Y, naturalmente, también alcanzó a los miembros de las delegaciones, por lo general una combinación de funcionarios procedentes de esos ministerios y de las entidades ambientales.

Rio tuvo también un importante efecto en la dirigencia empresarial internacional. Previamente a la Cumbre, se reunió también el "Consejo Mundial de los Negocios para el Desarrollo Sostenible", presidido por el industrial suizo Stephan Schmidheiny, quien actuó como principal consejero de Maurice Strong en materia de industria y comercio. En esa reunión, el Consejo entregó el informe "Changing Course: a Global Business Perspective on Development and the Environment", libro publicado en seis idiomas. Allí, el Consejo se declara partidario del libre comercio y de las fuerzas del mercado, pero afirma que la salud del planeta se verá comprometida si estos mercados no reflejan los costos ambientales.

En 1992 se fundó el capítulo colombiano del Consejo Mundial, denominado "Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible" (Cecodes) con una afiliación inicial de veinte empresas.

La influencia de Rio en el mundo empresarial se expresó también en la "Carta de las Empresas para el Desarrollo Sostenible", lanzada en abril de 1991 en la "Segunda Conferencia Mundial sobre Gestión Ambiental", organizada por la Cámara de Comercio Internacional, a la cual asistió medio millar de presidentes de empresas multinacionales. Esta carta sienta 16 principios que deben servir a las empresas que la suscriban, en su compromiso de velar por una gestión ambientalmente sana en forma integral. Ha sido suscrita hasta la fecha por más de doscientas multinacionales y fue ratificada en una reunión de industriales que tuvo lugar en Rio, días antes de la Cumbre.

Sin embargo, la Carta fue cercenada por las mismas multinacionales cuando lograron excluir de la Agenda 21, a través de los gobiernos de los países industrializados, uno de los programas de mayor significación: aquel que les obligaría a llevar una

⁸ *The Economist*, June 14-21, 1992

contabilidad ambiental, abierta al escrutinio de la ciudadanía. Con ello, dieron a Greenpeace una nueva evidencia para el cuestionamiento de que, en últimas, "las multinacionales han estado trabajando para controlar la definición de ambientalismo y desarrollo sustentable, y para asegurar que los acuerdos y programas de la Cumbre de la Tierra sean esculpidos, si no dictados, por la agenda corporativa. Las corporaciones globales han hecho de la Cumbre una parte de su estrategia para convencer al público de que han pasado la página para ingresar en la nueva era de *negocios verdes*"⁹.

En otras palabras, el comportamiento de las multinacionales crea interrogantes sobre el grado en que se han comprometido con una gestión empresarial genuinamente sostenible. Interrogantes similares a los que se podrían hacer sobre el grado de compromiso de los líderes políticos en relación con un desarrollo realmente sostenible. Porque sabemos que los acuerdos de Río están lejos de alcanzar esa meta que para muchos constituye una nueva utopía: erradicar la pobreza y lograr un desarrollo planetario compatible con la buena salud de Gaia.

Se podría decir que con la Cumbre el "establishment" se tomó el discurso ambiental, antes fundamentalmente un coto de caza de los ambientalistas. El proceso de negociación muestra múltiples evidencias de lo que, para algunos, podría ser interpretado como una toma del discurso que incorpora diversas concepciones del desarrollo sostenible y, para otros, una simple toma del discurso para que todo siga igual.

Mientras para el Grupo de los 77 la concepción de desarrollo sustentable implica necesariamente un cambio de los estilos de vida y de los patrones de consumo, entre los países desarrollados predominó la posición de que ello no es tan cierto. Ello, en últimas, acabó por debilitar los programas de la Agenda 21. Pero sería ingenuo suponer que la mencionada posición del Grupo de los 77 se vaya a expresar en las políticas de los respectivos países. Sólo en la acción conoceremos, en últimas, el significado que cada gobierno le confiera al desarrollo sustentable.

RIO: UN ACTO MASIVO DE EDUCACIÓN Y REFLEXIÓN

Con todo, la aceptación de la relación medio ambiente y desarrollo no fue un mero acto burocrático. Porque uno de los legados más valiosos del proceso de la Conferencia son los cientos de documentos producidos para los procesos de negociación, así como los millares de declaraciones, ensayos, investigaciones, artículos, entrevistas de prensa, libros, materiales audiovisuales, etc., expresión de que la reflexión y el diagnóstico sobre la situación ambiental del planeta y el entendimiento de la relación entre medio ambiente y desarrollo, dieron un salto cualitativo de insospechadas consecuencias.

Como evidencia, basta revisar el catálogo de publicaciones de las Naciones Unidas sobre la Cumbre. Muchos dirán que esa organización se ha distinguido siempre por producir mucho papel. Pero en el caso de Río, consignamos la existencia de 174 informes nacionales y aún está por hacerse el inventario de los cientos de publicaciones de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que incluyen desde las más obsecuentes posiciones con relación a la "línea oficial" de la Conferencia, hasta las más acerbas críticas, así como materiales de carácter

⁹ GREEN PEACE. "The Green Peace Book of Green Wash", 1992

educativo, divulgativo y académico.

Una parte de los materiales escritos se produjo para la negociación, que en sus tres procesos paralelos tuvo una duración efectiva de cerca de setenta semanas. La mayor parte, sin embargo, se produjo para influir en la negociación o como base para las innumerables conferencias, foros, seminarios, exposiciones, etc., oficiales y no oficiales, a nivel nacional, regional y planetario.

EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación jugaron también un papel clave. Para los colombianos, ello fue evidente en los días de la Cumbre, a la cual la prensa nacional dedicó páginas enteras y la radio y la televisión, cientos de minutos. Queda el interrogante acerca de por qué los medios de comunicación colombianos dieron tan poca importancia al proceso preparatorio de la Conferencia, en contraste con otros países en donde este fue centro de atención por espacio de dos años. A mi juicio, constituye una expresión más de la poca prioridad dada por estos medios al asunto ambiental, fenómeno preocupante que tiene su más clara expresión en el hecho de que prácticamente ninguno de los principales columnistas del país dedicó algunas líneas al tema.

Aparte de la anécdota local, el caso es que los ciudadanos tuvieron acceso a los principales temas y a la evolución de la Conferencia. Y fue a través de los medios de comunicación que la opinión pública colombiana, al igual que la internacional, quedó con la imagen de que la Cumbre de la Tierra fue un fiasco. Imagen transmitida por las agencias de prensa internacional y por los periodistas criollos, que coincide con la forjada por las organizaciones verdes más radicales, por el tercermundismo transnochado más extremo y por el expresidente norteamericano George Bush, sectores que paradójicamente y obedeciendo a distintos intereses, convergieron en el desprestigio de la Cumbre.

Desde la segunda conferencia preparatoria se oyeron profecías pesimistas de diversos representantes del movimiento verde, según las cuales, la Conferencia no podía sino fracasar: "en Rio debería salvarse el mundo, pero los gobiernos de la Tierra son incapaces de hacerlo", diría un "verde" ante las cámaras de la televisión carioca. Representantes de algunos países en desarrollo y miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG) hicieron multitud de afirmaciones que bien podrían sintetizarse en la siguiente: si en Rio no surgen los mecanismos y los recursos financieros requeridos para superar, de una vez por todas, la pobreza, el subdesarrollo y los problemas ambientales, la conferencia puede considerarse un fracaso o, el mejor de los casos, un resultado tibio.

El expresidente Bush, por su parte, interpretó durante su campaña presidencial que los principales acuerdos de la Cumbre atentaban contra los intereses norteamericanos: la convención de la biodiversidad estaba en contravía de las actividades de las empresas multinacionales, que basaban su producción en la biotecnología; la pretensión de los países en desarrollo de reclamar una mayor ayuda financiera por parte de los países industrializados, no sólo no era factible en la coyuntura económica por la que se atravesaba, sino que iba en contra de la tradicional política norteamericana de no adquirir compromisos en esta materia; y la propuesta de la Comunidad Europea de acordar una convención de cambio climático con metas y fechas precisas de reducción de emisiones de los gases de efecto invernadero, constituía una amenaza a la estabilidad del empleo norteamericano.

En el desprestigio de la conferencia convergieron entonces los más disímiles intereses—tercermundistas extremos, verdes rabiosos y el Presidente Bush. Ello encontró eco entre los comunicadores que, previamente a la Cumbre, contribuyeron a crear exageradas expectativas y se enfrentaron ante la realidad de no poder encontrar la gran "chiva", el anuncio "fenomenal" en la reunión más grande de jefes de Estado registrada por la historia.

Pero Rio no produjo la "gran noticia positiva". Mañana o dentro de un año, los deterioros ambientales del planeta no se van a detener, ni los problemas del subdesarrollo se van a resolver. Lo único que quedaba para comunicarle al ciudadano medio era la "gran noticia negativa": fue un fiasco.

De cualquier manera, debemos subrayar que los medios dieron inusual despliegue al tema y esta labor acrecentó la conciencia de la opinión pública sobre la relación entre medio ambiente y desarrollo.

PRIMERAS CONSECUENCIAS DE LA CUMBRE

Además de un acto masivo de concientización, educación y movilización, la Cumbre ya está generando efectos sustantivos para la acción. Fueron muchos los Estados que, ante la convocatoria de Rio, resolvieron no llegar con sus manos vacías. Ello se expresó frecuentemente en dos tipos de acción: la revisión de las políticas ambientales a la luz de su relación con el desarrollo, y la revisión de los esquemas institucionales responsables de la gestión ambiental.

Así ocurrió en América Latina, donde muchos países se embarcaron en una o en las dos tareas. Ese es el caso, por ejemplo, de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Perú, Venezuela y Colombia. A su vez, la preparación del informe nacional que debía presentar cada país a consideración de la secretaría general, a más tardar en diciembre de 1991, propició el examen de la política ambiental a nivel doméstico.

A ninguno de los dos fenómenos escapó Colombia. Porque la Conferencia fue clave en el desarrollo de diversos procesos a nivel doméstico: la elaboración del documento para el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), sobre política ambiental, por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP) e Inderena, incorporado como parte del Plan de Desarrollo 1991-1994: la Revolución Pacífica. La elaboración del proyecto de ley para la creación del ministerio del Medio Ambiente, sometido a consideración del Congreso y preparado por las mismas instituciones. Para ubicar el tema ambiental como una de las prioridades de la política exterior colombiana, y en consecuencia, fortalecer el frente ambiental en el ministerio de Relaciones Exteriores. Para concebir la estrategia de consecución de recursos en el exterior, mediante el "Programa Colombia de Cooperación Internacional para el Medio Ambiente", también responsabilidad conjunta del DNP e Inderena, lanzado por el Presidente Cesar Gaviria el Día de la Tierra, en abril de 1992. Esta última, es una estrategia específicamente diseñada para capturar los recursos generados por la Conferencia a nivel internacional, la cual mostró un año después resultados satisfactorios, al obtener donaciones por cerca de US\$ 100.000.000, y se estima la obtención de US\$ 30.000.000 adicionales.

Adicionalmente, no cabe duda de que el proceso preparatorio de la Cumbre tuvo gran influencia en la concepción del conjunto de artículos sobre medio ambiente y

desarrollo consagrados en la nueva Constitución Política. Y en la formulación de una "Estrategia Nacional de la Biodiversidad", con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en la convención respectiva.

En estos procesos, generados a nivel doméstico, han jugado un papel central numerosos funcionarios públicos y miembros de ONG que durante casi tres años participaron en la preparación de la Cumbre. Además, ellos cuentan hoy con nuevas concepciones, diagnósticos, prioridades e instrumentos para la acción, que los convierten en multiplicadores de especial significación.

DELEGACIÓN COLOMBIANA EN RIO

En marzo de 1991, el Presidente César Gaviria constituyó una comisión nacional encargada de preparar la participación de Colombia ante la Cumbre de La Tierra. Esta comisión, presidida por el embajador Enrique Peñalosa Camargo, estuvo integrada por los ministros de Relaciones Exteriores, Nohemí Sanín de Rubio y Luis Fernando Jaramillo; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, Armando Montenegro; el Gerente General del Inderena, Manuel Rodríguez Becerra; el científico Jorge Hernández, director de la Unidad de Investigaciones Federico Medem del Inderena; el Dr. Julio Carrizosa, exgerente del Inderena; el industrial José Fernando Isaza; el presidente de la Academia de Ciencias, Luis Eduardo Mora Osejo, Mario Calderón Rivera y el educador ambiental Gustavo Wilches. La comisión tuvo como tareas recomendar las posiciones de Colombia en las cuatro conferencias preparatorias de la Cumbre realizadas durante 1991-1992, así como en las doce conferencias de negociación que condujeron a las convenciones de cambio climático y de biodiversidad. También tuvo la responsabilidad de asegurar la participación de Colombia en las diversas conferencias y foros regionales y globales adelantados en el contexto de la Cumbre y elaborar el informe nacional que fue sometido a la Conferencia mundial. Como soporte a su trabajo, la comisión contó en el ministerio de Relaciones Exteriores con una secretaría general, bajo la responsabilidad de Fernando Casas. Esta última constituyó cuatro grupos de trabajo, bajo la coordinación del Inderena, que debieron analizar y hacer las recomendaciones del caso acerca de los documentos sometidos a consideración en las conferencias preparatorias y en las de cambio climático y biodiversidad.

También hicieron parte de la delegación colombiana los funcionarios del dnp, Eduardo Uribe, Alfredo Muñera y Diana Gaviria; del Inderena, Imelda Gutiérrez, Nancy Vallejo, Carlos Fonseca y Alfonso Avellaneda, y de la Cancillería, el embajador Germán García, Juanita Castaño y Fernando Álzate.

SE REORIENTAN LOS PROGRAMAS BILATERALES Y LA BANCA INTERNACIONAL

Son muchos los países y las organizaciones internacionales que han emprendido nuevas políticas y programas, inspirados o fomentados por los procesos relativos a la Cumbre. Ese es el caso del Banco Mundial —señalado como el responsable de la financiación de multitud de proyectos con negativos efectos ambientales— y de los bancos regionales de desarrollo —como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— que prepararon sendos informes y declaraciones de política sobre el medio ambiente y el desarrollo a nivel planetario y regional.

El informe anual del presidente del Banco Mundial, correspondiente a 1992 y titulado "Medio Ambiente", así lo ilustra. Como también, la participación del BID en la elaboración de los documentos "Nuestra Propia Agenda" y "Amazonia sin mitos", el primero en asocio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el segundo, en asocio con esta misma entidad y con el Tratado de Cooperación Amazónica¹⁰.

No ha sido simplemente un asunto de elaborar informes. Estos se han traducido en nuevas políticas de crédito de dichos bancos, expresados en la práctica en un mayor escrutinio ambiental de los proyectos industriales y de obras públicas presentados a su consideración. (Diversos sectores temen que esto pueda convertirse en condicionalidades inaceptables para acceder a los préstamos internacionales).

Por otro lado, los países industrializados han iniciado una reorientación de sus políticas de ayuda externa. Esto se observa ya en las negociaciones bilaterales para la cooperación técnica, en las que crecientemente se da mayor prioridad a los programas ambientales, » una mayor importancia a la incorporación de la dimensión ambiental en la consideración de los programas para otros sectores.

MOVILIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

La Cumbre no solamente obligó a las burocracias gubernamentales, a las organizaciones internacionales y a los dirigentes industriales, a concentrarse en el tema. Convocó también una comunidad internacional de científicos, expertos en formulación políticas y activistas que representaban una amplia gama de intereses. Entre los últimos, movilizó innumerables sectores de la sociedad diferentes a los que tradicionalmente se han ocupado del tema ambiental, como lo evidencian, por ejemplo, las diversas declaraciones doctrinarias de líderes espirituales y religiosos, la activa participación de las organizaciones indígenas, de mujeres, de jóvenes, de niños, de sindicalistas, etc.

Aunque, como era de esperarse, las organizaciones no gubernamentales (ONG) estuvieron lejos de presentar un frente único, adelantaron una valiosa tarea a lo largo de los dos años de las negociaciones, expresada en innumerables foros, conferencias, seminarios y en la publicación de documentos. Y, particularmente, en el proceso de "lobbying" adelantado con los delegados oficiales, que con frecuencia se concretó en su colaboración y decisiva intervención en la preparación de borradores de acuerdo.

Los diarios y semanarios que sistemáticamente publicaron las ONG en el transcurso de los procesos de negociación, se convirtieron en el medio de información de las delegaciones oficiales. Un buen ejemplo es "Earh Summit Bulletin", publicación diaria de dos páginas, que acabó siendo la más cotizada, toda vez que presentaba una excelente y precisa síntesis de los acuerdos y divergencias en el seno de las negociaciones. Esto fue un servicio invaluable, particularmente para la mayoría de países en desarrollo, cuyas delegaciones no tenían el tamaño suficiente para atender simultáneamente todos los frentes de negociación. A través de la lectura de éste, y otros diarios publicados por las ONG, estuvieron en mejor capacidad de identificar los grupos de trabajo y reuniones donde se estaban gestando decisiones de importancia para sus países. Pero también los países desarrollados y la directivos de la Cumbre

¹⁰ Además de estos dos informes publicados por el BID, para América Latina y el Caribe, CEPAL, *El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente* (Santiago de Chile Naciones Unidas, 1991)

encontraron en estos diarios un gran soporte, como lo reconoció el presidente de las conferencias preparatorias, Tommy Koh.

Seguramente los acuerdos firmados en Rio hubiesen sido aún más insatisfactorios para las ONG, sino hubiese sido por la positiva influencia que éstas ejercieron.

La participación de las organizaciones no gubernamentales alcanzó su punto más alto en el Foro Global 92, que reunió a más de veinticinco mil participantes: un acto final de enorme resonancia, que incorporó una amplia gama de iniciativas. Desde aquellas que parecían reproducir los actos de protesta de los movimientos verdes de los dorados años sesentas, y que en algunas ocasiones llegaron a desdibujar los propósitos mismos de la reunión, hasta el complejo proceso de preparación de más de treinta tratados alternativos de las ONG, que fueron diseñados, negociados y firmados, como parte del Foro Global¹¹.

RIO COMO EXPRESIÓN DE UNA NUEVA AGENDA PLANETARIA Y UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

La actividad desplegada por las organizaciones no gubernamentales señalan el surgimiento de éstas como un grupo poderoso en las relaciones internacionales. La participación más activa y decisiva de la sociedad civil es, sin duda, una de las principales tendencias que se perfilan en la conformación del nuevo orden internacional, como quedó evidenciado en la Cumbre. En consecuencia, los gobiernos no solamente tendrán que contar cada vez «as con las ONG en la formulación de su política internacional, sino que tendrán que responder ante ellas por lo que hagan o dejen de hacer.

Pero, si bien es deseable la mayor participación de la sociedad civil a nivel nacional e internacional en la concepción, ejecución y monitoria de las políticas y programas ambientales, surgen muchos interrogantes sobre la naturaleza, el alcance y los límites de su acción. ¿Ante quién son responsables las ONG?, ¿quién califica su idoneidad para intervenir en la gestión ambiental?, ¿quién las evalúa?, ¿en qué campos se justifica que sustituyan la actividad del Estado o de las organizaciones interestatales? Estas preguntas requieren respuesta, tanto para el ámbito internacional, como para el nacional. En parte, deberán responderse paulatinamente en la medida que se gane experiencia. Pero también cuando se aclare el papel que deban jugar, tanto el Estado como la sociedad civil, en la dinámica de cada sociedad.

En forma similar, otra consecuencia de la Cumbre es su contribución a moldear la agenda internacional de los años por venir. Pese a la variedad de lentes con que se interpretó el concepto de desarrollo sostenible, en Rio, como lo señaló James Gustave Speth, "los nuevos valores internacionales de equidad y medio ambiente se vincularon inseparablemente y se dramatizó la forma profunda en que ellos afectan las relaciones Norte-Sur". Los valores de justicia y equidad quedaron consagrados como prioritarios en la agenda ambiental, en las declaraciones, convenciones y programas, en términos de "justicia al interior de los Estados, justicia entre los Estados y justicia entre las generaciones".

En Rio apareció claro que el eje de las relaciones internacionales no se plantea más en términos Este-Oeste, resultado esperado del fin de la guerra fría. Muchos han visto en

¹¹ *Construyendo el futuro. Tratados alternativos* (Bogotá: Ecofondo, 1994)

el proceso de negociaciones de la Cumbre las evidencias suficientes para afirmar que el nuevo orden internacional se jugará en el futuro en términos Norte-Sur.

Pero ver la conferencia exclusivamente en estos términos no ofrece un retrato fidedigno. Porque no incorpora las grandes fisuras registradas al interior del bloque Norte y del bloque Sur, ni reconoce el lugar ocupado por los países de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética, en el proceso de la negociación.

Tanto los países de Europa Oriental como la Comunidad de Estados Independientes (CEI), se clasificaron a sí mismos como países con economías en transición, en parte para indicar la necesidad de que fueran considerados como receptores de los recursos financieros de transferencia que aportarían los países industrializados a los países en desarrollo. La definición de la nueva categoría de países con economías en transición, que a la postre fue aceptada por la Conferencia e incorporada en todos los textos de acuerdo, tuvo también la intención de mantener una posición independiente y distintiva con respecto a los países del Sur y con respecto a los del Norte, respaldando la posición de unos u otros, según la conveniencia. Como era de esperarse, la participación de estos países estuvo lejos de ser intensa, sobresaliente, y coherente, como reflejo de la evolución de su política doméstica, caracterizada por I grandes sobresaltos y sorpresas, no sólo para la comunidad internacional sino también para sus mismas delegaciones ante la Cumbre. Además, ni siquiera las repúblicas de la CEI se mueven como parte de un todo y mientras Rusia y las repúblicas eslavas buscan aproximarse a Estados Unidos y Europa Occidental, las menos desarrolladas tratan de acercarse a los países del Sur. Por eso, el acento de las negociaciones estuvo dado en el eje Norte-Sur, representado este último por los 130 países que conforman el Grupo de los 77 y China. Pero el hecho de que en ese eje oscilaran los países del Este, es una cuestión transitoria e imprevisible que no permite augurar si estos quedarán inevitablemente ubicados en alguno de los dos bloques, para conformar la relación bipolar que algunos analistas identifican equivocadamente como la tendencia en la Cumbre.

En la lógica del diagnóstico de la consolidación de los bloques Norte-Sur, algunos auguraron el rompimiento de las negociaciones, predicción avalada por el lenguaje agrio que con frecuencia caracterizó el proceso, y que en el caso del Grupo de los 77 y de algunos de sus países miembros, se expresó en la adopción y rencauche del discurso contestatario de las relaciones Norte-Sur de los años setenta.

Este hecho debe interpretarse, menos como el producto de un intento nostálgico de volver a las transnochadas andanzas, y más como el síntoma de la ausencia de nuevas propuestas de discursos que sustituyan a aquellos, fundamentalmente mediatizados por la guerra fría este-oeste.

El rompimiento de las negociaciones por la divergencia Norte-Sur no se dio. Ello puede ser interpretado, en parte, como expresión de la conciencia existente entre los gobiernos de que los problemas del desarrollo y del medio ambiente sólo pueden enfrentarse mediante el trabajo conjunto de todos los países del globo. Pero también expresa el papel jugado por los países de Europa Oriental y la ex-Unión Soviética y refleja las fisuras y falta de cohesión existente en muchos aspectos, al interior del bloque Norte y del bloque Sur. Esto último dio lugar a que las alianzas fueran efímeras y a que los bloques perdieran el peso que llegaron a tener, lo cual aminoró las posibilidades de que se conformaran posiciones irreconciliables sobre tan amplio número de temas, que condujeran a un inevitable rompimiento.

Así, por ejemplo, entre los países del Norte se dieron desacuerdos fundamentales en los procesos de negociación de la convención de biodiversidad, de la convención de cambio climático y de la Agenda 21, que concluyeron en algunos casos en la no firma del documento —caso de Estados Unidos frente a la convención de la biodiversidad— o en la concreción de acuerdos débiles —como la convención de cambio climático y de algunos apartes de la Agenda 21, especialmente los relativos al cambio de patrones de consumo y al capítulo sobre la financiación de los 115 programas de la agenda.

En el terreno financiero, los países del Norte presentaron una posición conjunta frente a los países del Sur, siempre como fruto del gran desacuerdo reinante al interior de los primeros: en un extremo, los países que querían asegurar la financiación mediante compromisos concretos con respecto a sumas y fechas, y en el otro, los demás que se oponían a tal esquema. Como era previsible, la propuesta de los países del Norte, a la postre, tuvo que ser aceptada por los países del Sur, con modestas mejoras y pequeños maquillajes.

Pero el desacuerdo no imperó solamente entre los países del Norte. Quizá, donde se dio con mayor profusión, fue al interior del bloque de los países del Sur. Ello propició, como en el caso de la financiación, acuerdos débiles o no firmados por algunos países. Las dos situaciones se expresaron ampliamente en la posición de los países árabes frente a la convención de cambio climático. No sólo a través del proceso de negociación estos países contribuyeron a que se conformara un acuerdo "sin dientes", en posiciones que con mucha frecuencia coincidieron con las de Estados Unidos, sino que además, algunos de ellos se abstuvieron de firmar la convención.

Adicionalmente, en muchas ocasiones los países de los 77 debieron hacer verdaderos actos de prestidigitación para alcanzar una posición conjunta. Fue el caso de la Declaración de Río y los documentos sobre bosques, océanos, residuos tóxicos y financiación. Hay que reconocer, no obstante, que el Grupo de los 77 logró muchas posiciones conjuntas en campos donde parecía utópico llegar a un acuerdo, gracias a la hábil y excelente presidencia de Pakistán en el último año.

En el campo financiero, el Grupo de los 77 siempre logró acordar una posición común, después de difíciles e interminables forcejeos. Pero de ese complejo proceso salieron posiciones conjuntas, sesgadas por el compromiso con los países más radicales, que no resultaron viables para negociar con los países industrializados, especialmente en el tema financiero. Así que el débil acuerdo financiero logrado en la Cumbre no sólo es el resultado de las fisuras del bloque Norte, sino también de las enormes diferencias al interior del Grupo de los 77.

LOS INTERESES NACIONALES PRIMAN SOBRE LOS GLOBALES

Se podría argüir que no es extraña la existencia de diferencias al interior de los países del Norte o del bloque del Sur, en una agenda tan amplia como la de Río. Pero es precisamente por ello que, para ilustrar esas diferencias, escogimos selectivamente decisiones críticas de la conferencia, las cuales revelan cómo en los procesos de negociación predominaron los intereses de los Estados-nación frente a los intereses del bloque Norte o del bloque Sur y, más aún, frente a los intereses de carácter global.

En otras palabras, todo el proceso de negociación reveló cuán distante estamos aún del ideal expresado en los felices títulos de los libros más conocidos sobre medio

ambiente y desarrollo: "Nuestro futuro común", "Una Tierra, un futuro" y "Nuestro país, el planeta".

El proceso de negociación también probó la crisis de los bloques. Como lo señalara Sergio Federovisky, "la diversidad de temas, la multiplicidad de intereses y la comprobación de que este mundo es muy distinto al de hace dos años cuando se convocó la Cumbre de Río, ha hecho que las alianzas sean efímeras y hasta curiosas, y que los bloques pierdan el peso que tenían"¹².

Ante la constatación de la crisis de los bloques debemos preguntarnos las razones para que subsista el Grupo de los 77. Porque, evidentemente, una de las fuerzas que lo dispersan tiene que ver con las realidades tan distintas de los países que los conforman. Así, mientras América Latina cuenta con países con una larga tradición democrática, la mayor parte de naciones del África apenas se disponen a instaurar un sistema de tal naturaleza. Mientras en el Grupo de los 77 se identifican países con una gran prosperidad, como Brasil, México, Indonesia y Malasia, la mayoría de los países africanos se debate en la pobreza absoluta.

De la experiencia de Río surgen dos explicaciones para la supervivencia de los 77: de una parte, la imposibilidad de África y de los Estados pequeños (como muchos de los Estados-islas) de presentarse por sí solos en una negociación de esta naturaleza, lo que los convierte en una de las fuerzas que aglutina a los 77. Y de otra parte, la necesidad de presentar un frente de negociaciones cuando los países del Norte se presentan a la negociación en bloque.

El predominio de los intereses de los Estados-nación en el curso de las negociaciones, se evidencia también en el hecho de que el país más poderoso del planeta, Estados Unidos, acabó por imponer el ritmo de las negociaciones y por modelar a fondo el resultado de las mismas en todo lo que consideró estratégico para sus intereses. La debilidad de la convención de cambio climático expresa las concesiones que los países en desarrollo y los países industrializados tuvieron que hacer con el fin de que E.U. la firmara. La no firma de la convención de la biodiversidad se basó en la interpretación de última hora del ejecutivo norteamericano acerca del perjuicio que algunos de sus artículos podría causar a las multinacionales. El lento ritmo de las negociaciones sobre la financiación estuvo en gran medida determinado por la posición sostenida por E.U. hasta las últimas reuniones preparatorias de los tres grandes procesos de negociación, según la cual, la solución de los problemas ambientales y del desarrollo no requerían la transferencia de recursos nuevos y adicionales hacia los países en desarrollo por parte de los países industrializados. Aunque modificó esa concepción en el último momento, no introdujo ninguna variación en su posición tradicional de no hacer compromisos financieros concretos con relación al ODA (Asistencia para el Desarrollo), por lo cual se marginó de las negociaciones respectivas, en las cuales estuvieron representados todos los otros países industrializados.

Son algunos ejemplos de cómo la gran superpotencia se movió a sus anchas en una arena internacional sin contendor. Su único límite fue el de su política doméstica, como se demostró en el costo electoral que tuvo para Bush su interpretación del interés nacional frente a la Cumbre y en los dividendos electorales que obtuvo el nuevo presidente Clinton, al escoger al ambientalista Al Gore como candidato a la vicepresidencia, quien encarnaba una interpretación contrapuesta a la de Bush.

¹² *Terra Viva*, Río de Janeiro, Junio 10, 1992, p.5

Si bien, como se ha afirmado, en el lado del Norte se dieron muchas fisuras y puntos de desacuerdo, son también muchos los intereses que objetivamente los mantienen unidos. Esto aparece claro en aquellos procesos de negociación en los cuales los países del Norte, en bloque, impusieron su posición. Tal vez la decisión más característica a este respecto fue la relacionada con el Global Environment Facility (GEF) o Fondo Mundial para el Medio Ambiente. A pesar de que el Grupo de los 77 y China mantuvieron un rechazo tajante, a que el GEF fuera el ente administrador de los recursos financieros para resolver los problemas ambientales, este quedó consagrado como tal.

También fue evidente que los países del Norte, en bloque, acabaron por imponer su punto de vista en muchas otras materias, particularmente en los temas que fueron excluidos de la conferencia como el control a las compañías multinacionales, el comercio internacional, los patrones de sobre-consumo y los efectos de la guerra y el militarismo, para mencionar algunos.

Pero la capacidad de los países del Norte de imponer su punto de vista se vio limitada en aquellos ámbitos en los cuales los países en desarrollo tenían un gran control sobre el recurso, como se tipificó en el caso de los bosques, en el cual se opusieron con éxito a que se negociara una convención sobre el tema, no obstante el enorme interés que tenían al respecto los países industrializados y la enorme presión que ejercieron a su favor. La posición de los países del Sur, adoptada también por Colombia, se basó en la necesidad de tener claridad previa sobre los compromisos que adquirirían los países industrializados con relación a la convención de cambio climático. O en otras palabras, los países propietarios de los bosques tropicales no quisieron hacer ningún compromiso sobre su conservación como sumideros de CO₂, antes de conocer el compromiso de los países industrializados, principales responsables del aumento de ese gas en la atmósfera, con respecto a la disminución de sus emisiones. Posición que resultó a todas luces prudente, si consideramos la debilidad de la convención de cambio climático acordada.

El predominio de los intereses nacionales en la modelación de muchas decisiones tomadas en Rio evidencia, a nuestro parecer, el impacto profundo y problemático que según algunos autores han tenido los asuntos ambientales sobre las relaciones internacionales. Como lo anota Andrew Hurrell, "la razón básica radica en la dicotomía impactante entre la telaraña de la interdependencia ecológica, por un lado, y la fragmentación del sistema político internacional, por el otro. Es decir, hay que manejar un sistema único, complejo y altamente integrado dentro de las limitaciones de un sistema político conformado por más de 170 Estados que exigen, cada uno, una autoridad soberana sobre su territorio. Además, es un sistema político que históricamente ha estado predispuesto a los conflictos violentos y en el cual la cooperación ha sido difícil de lograr"¹³.

Pero a la vez que los países buscaron defender los intereses nacionales que consideraron estratégicos, anteponiéndolos al interés global, también buscaron los campos de cooperación, lo que podría interpretarse como una tendencia a cambiar selectivamente el acento de las relaciones internacionales en la administración del conflicto hacia la identificación y administración de las tareas comunes. Por ello resulta significativo constatar la aprobación por consenso (método de aprobación de las decisiones de la Cumbre) de cinco documentos: dos convenciones, dos

¹³ ANDREW HURRELL. "Relaciones Internacionales" en ERNESTO GUHL Y JUAN TOKLATIAN, *Medio Ambiente y Relaciones Internacionales* (Bogotá: Uniandes-Tercer Mundo, 1991)

declaraciones y un programa de trabajo, la Agenda 21, que tiene una extensión de 530 páginas. El consenso también se demuestra en la firma de estos documentos por casi todos los 180 países participantes: 178 la Declaración de Río, 154 la convención de cambio climático, 156 la convención de biodiversidad, y 178 la Agenda 21. Así, en la negociación surgieron frecuentemente los discursos de la cooperación y del "global partnership".

Pero, simultáneamente, es necesario subrayar las grandes limitaciones para la cooperación que genera el sistema de decisiones utilizado en la Cumbre. En últimas, los acuerdos adoptados representan la posición del mínimo común denominador o un poco por encima de él, como resultado del intercambio de posiciones. El mínimo común denominador no necesariamente constituye la solución de los problemas globales sobre medio ambiente y desarrollo. Es un sistema decisorio anclado en condiciones del pasado. Como también lo anota Andrew Hurrell, "el manejo del medio ambiente demanda la coordinación de políticas sin precedentes. Las formas de cooperación que surgieron históricamente entre los estados estaban relacionadas, en gran medida, con la elaboración de reglas mínimas de coexistencia, creadas alrededor del reconocimiento mutuo de la soberanía y, consecuentemente, con la norma de la no intervención. La cooperación se construyó con base en los derechos de los Estados a la independencia, la autonomía y a la creación de ciertos entendimientos mínimos, diseñados para limitar el grado de conflicto que se dio dentro de este sistema pluralista y fragmentado".

Si bien se anota que este cuadro minimalista en algo se ha modificado como resultado de ciertos fenómenos como la creciente interdependencia económica internacional, la Cumbre señaló cómo esas transformaciones están lejos de proveer las condiciones requeridas para alcanzar los acuerdos exigidos por los problemas de carácter global. Por eso resulta erróneo aducir que los modestos resultados alcanzados en los documentos firmados son exclusivamente el producto de la falta de clarividencia y de buena voluntad por parte de los países más poderosos de la Tierra.

AMERICA LATINA, EL "BLOQUE RACIONAL"

Es pertinente preguntarnos por el papel que jugó América Latina en el proceso de negociación. Coincidimos con el diagnóstico de Sergio Federovisky, quien le asigna un desempeño coherente y positivo, caracterizado por la búsqueda de posiciones conjuntas para el Grupo de los 77 y por el trabajo conciliador de las posiciones de los bloques Norte y Sur: "quizás América Latina aparezca como la región más compacta, aunque no por eso homogénea. La posición latinoamericana a lo largo del proceso que condujo a la Cumbre de Río, ha sido definida en gran medida por la actitud del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) con el apoyo de Chile y Brasil"¹⁴.

Simultáneamente, América Central no pudo ganar trascendencia como sub-región y sus reivindicaciones sólo tienen cabida en tanto estén incluidas en el "paquete" que presente un bloque de negociación con mayor capacidad de negociación. Otros países con cierta raigambre negociadora, como Argentina y Cuba, debieron adecuarse a la realidad regional, en la que domina la tesis de que América Latina es el "bloque racional", que ejerce de puente entre posiciones antagónicas, como las del sudeste asiático y Estados Unidos.

¹⁴ *Terra Viva*, Río de Janeiro, 1992.

El Grupo de los Tres trabajó en consuno en temas tan vitales como el de la financiación y el institucional. Con frecuencia sus acuerdos fueron adoptados por el Grupo Latinoamericano (Grula), que a su vez lo llevaba ante los 77.

En síntesis, en la Cumbre de la Tierra surgieron las tendencias del orden internacional que comienzan a perfilarse después de finalizada la guerra fría. Apareció clara la crisis de los bloques Norte y Sur, y la gran incertidumbre que existe sobre la forma como se insertarán al orden internacional los países de Europa Oriental y la ex-Unión Soviética, formas de inserción que evidentemente estarán íntimamente ligadas a las evoluciones, que a nivel doméstico, tengan su política y su economía. Apareció también claro el ejercicio del poder solitario de la gran potencia del Norte, en términos de la forma decisiva en que marcó el ritmo y el resultado de buena parte de las negociaciones.

Rio sirvió para constatar tendencias positivas, como la incorporación del medio ambiente, ligado al desarrollo, como tema prioritario en la agenda global, y la creciente participación de la sociedad civil en los procesos decisivos. Pero también sirvió para identificar, en forma muchas veces dramática, las limitaciones de las reglas e instituciones existentes a nivel internacional, las cuales aún no incorporan la noción del bien común para el planeta en su totalidad, lo que se expresó en los modestos alcances de los acuerdos.

A partir de la constatación de esa realidad, se requiere modificar en forma sustancial esas reglas e instituciones. Toda transformación de ese tipo requiere unos valores que la sustenten y la impulsen, señalados en Rio en las concepciones sobre desarrollo sostenible, medio ambiente, equidad y justicia, y nuevas formas de cooperación como el "global partnership", el "global compact", etc. Pero esa transformación también requiere un nuevo tipo de liderazgo a nivel internacional que, al incorporar los nuevos valores, propicie las condiciones para que el cambio se haga realidad.