

Sección:
Temas Globales

Río como acto masivo de educación y movilización planetaria

Manuel Rodríguez Becerra*

Río fue un acto masivo de educación, con repercusión en todo el planeta, que ha servido para crear mayor conciencia sobre la urgencia de solucionar los problemas críticos del medio ambiente y del desarrollo. Ha servido también como punto de iniciación o como un gran estímulo para que buena parte de los países del mundo vigoricen sus instituciones ambientales, reorienten sus políticas de desarrollo y fortalezcan sus programas ambientales en un proceso que encuentra su equivalente en diversas instituciones internacionales. Además ha significado el anclaje del desarrollo sostenible como concepción fundamental para orientar el progreso. No sin razón, el fenómeno generado se ha denominado el "espíritu de Río".

El desarrollo sostenible como concepción fundamental

Como lo declaró a la revista *Time* el presidente de la delegación de Colombia en Río, el embajador Enrique Peñalosa, "por vez primera estamos alertando al planeta que el desarrollo no es necesariamente bueno si ello

implica el sacrificio de las futuras generaciones".

Esa era una de las razones de ser de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, tal como lo subrayó la Asamblea de las Naciones Unidas en marzo de 1990 en la resolución de convocatoria al expresar 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 permitirse su continuidad, podrían romper el balance ecológico planetario, opacar las cualidades de soporte de la vida de la Tierra y conducir a una catástrofe ecológica".

Y precisamente una de las posiciones fundamentales del Grupo de los 77, en el proceso de negociaciones conducente a Brasil 92, fue reafirmar la indisoluble relación entre medio ambiente y desarrollo, 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 relacionadas, 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 considerarse aisladamente de él".

Porque, no obstante la letra de la convocatoria, la relación medio ambiente-desarrollo se constituyó en uno de los mayores

* Gerente general del Inderena.

puntos de divergencia entre los países del norte y los del sur y, en consecuencia, en uno de los mayores obstáculos para el avance de lo que fue un lento, pesado y con frecuencia infructuoso proceso de negociaciones. Mientras que aquellos tendieron 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, y en él nuestro país, mantuvo la posición de que los resultados de la conferencia serían relevantes en la medida en que los problemas del medio ambiente se trataran conjuntamente con los problemas del desarrollo. No es dable resolver los problemas ambientales más críticos, los cuales requieren 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 tal como lo revelan los textos acordados de la Declaración de Río, de la Agenda 21, las convenciones sobre el cambio climático y la biodiversidad y la declaración sobre bosques, verdaderos logros en términos del reconocimiento de esta relación. Si bien 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 se habían sentado brillantemente en diversos foros y textos desde tiempo atrás, tal como lo evidencia elocuentemente el informe *Nuestro Futuro Común* de la Comisión Brundtland, y que por consiguiente su anclaje 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 acuerdos antes mencionados, mediante un complejo proceso de negociación política en la que participaron 174 Estados del planeta. Medio ambiente desarrollo y desarrollo sostenible permanecieron como telón de fondo de la ardua negociación, parágrafo por parágrafo, frase por frase y palabra por palabra, de más de mil páginas que conforman lo acordado. En últimas, la Cumbre dejó matriculado el desarrollo sostenible como concepción orientadora fundamental para la acción nacional e internacional.

Un acto masivo de educación y reflexión

Pero el anclaje 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 para la negociación, declaraciones, ensayos,

investigaciones, artículos, libros, materiales audiovisuales, etc; una 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 con revisar el catálogo de publicaciones de las Naciones Unidas sobre Unced 92. Naturalmente, muchos dirán que esa organización se ha distinguido siempre por producir mucho papel. Pero la evidencia se multiplica cuando consignamos la existencia de 174 informes nacionales y cuando comenzamos a hacer 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 educativo, académico y de divulgación.

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

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación desempeñaron también un papel de gran significación. Para los colombianos ello fue evidente

en los días de la realización de la Cumbre, a la cual la prensa nacional dedicó cientos de páginas, y la radio y la televisión, cientos de minutos. Queda el interrogante acerca de por qué los medios de comunicación colombianos le dieron tan poca importancia al proceso preparatorio de la Conferencia, en contraste con los de otros países en donde ella fue centro de la atención por espacio de dos años. Es asunto que merece debatirse, pero que a mi juicio constituye una simple expresión de la poca prioridad dada por estos medios al asunto ambiental, un fenómeno demasiado preocupante que tiene su más clara expresión en el hecho de que prácticamente ninguno de los principales columnistas del país dedique algunas líneas al tema.

Pero, aparte de la situación 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 como la opinión pública colombiana, a similitud de lo ocurrido internacionalmente, quedó con la imagen de que la Cumbre de la Tierra fue un fiasco. Esa fue la imagen transmitida al mundo por las agencias de prensa internacionales y por los periodistas criollos, la cual coincide con la forjada por las organizaciones verdes más radicales, que desde la segunda conferencia preparatoria lanzaron profecías según las cuales la Conferencia sólo podía fracasar (en Río debe salvarse el mundo, pero los gobiernos de la tierra son incapaces de hacerlo); con la adoptada por el tercermundismo trasnochado más extremo (si en Río no surgen los recursos

financieros requeridos para superar, de una vez por todas, la pobreza, el subdesarrollo y los problemas medioambientales, ésta puede considerarse como un fracaso); y con la que el presidente Bush creyó más conveniente para su campaña hacia la presidencia, expresada en su intento de comunicar a los norteamericanos que la Convención de Biodiversidad, así como la pretensión de los países en desarrollo de reclamar una mayor ayuda financiera por parte de los países industrializados, y la posición de los europeos de alcanzar una Convención de Cambio Climático con metas precisas, atentaban contra el interés estadounidense.

En el desprestigio de la conferencia convergieron entonces los más disímiles intereses: tercermundistas extremos, verdes rabiosos y el presidente Bush. Ello encontró un gran eco entre los comunicadores que, previamente a la Cumbre, contribuyeron a crear exageradas expectativas y que se enfrentaron con la realidad de no poder encontrar la gran noticia, el anuncio fenomenal, porque ella no podía ser otra cosa si se trataba de la reunión más grande de jefes de Estado registrada por la historia.

Pero Río no produjo la gran noticia positiva. Mañana o dentro de un año, ni los deterioros ambientales del planeta 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.

Sin embargo, cualquiera que sea nuestra posición acerca de lo acertada, o no, que estuvo la prensa al juzgar los resultados

de la Cumbre, debemos subrayar que informó ampliamente y que en esta labor debió acrecentar la conciencia de la opinión pública sobre la relación medio ambiente desarrollo.

Dirigentes políticos y empresariales adoptan el desarrollo sostenible

El proceso de concientización ha sido masivo, y es muy significativo que, como dijera *The Economist*, 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". Y este efecto lo compartieron los cientos de ministros no pertenecientes al sector ambiental (por lo general los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Planeación, Agricultura, Minas y Energía) que debieron desfilar a lo largo de dos años por el podio de las sesiones plenarias de las reuniones preparatorias para sentar una declaración oficial. Y, naturalmente, lo compartieron también los miembros de las delegaciones, por lo general una combinación de funcionarios procedentes de esos ministerios y, obviamente, de la entidad rectora ambiental.

Río tuvo también un importante efecto en la dirigencia empresarial internacional, que se expresó fundamentalmente en la *Carta de las empresas para el desarrollo sostenible*, lanzada formalmente en abril de 1991 en la Segunda Conferencia Mundial sobre Gestión Ambiental a la cual asistieron medio millar de presidentes de empresas multinacionales. Esta

carta sienta un conjunto de dieciséis 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 se ratificó en una reunión de industriales que tuvo lugar en Río, días antes de la Cumbre.

Pero se debe advertir que las mismas multinacionales calificaron negativamente el logro positivo de la Carta cuando excluyeron 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 contabilidad ambiental, abierta al escrutinio de la ciudadanía. Con ello le dieron a Green Peace una nueva evidencia en favor de su afirmación 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 UnCED una parte de su estrategia para convencer al público de que ellos han pasado la página para ingresar en la nueva era de *negocios verdes*".

En otras palabras, el comportamiento de las multinacionales crea interrogantes sobre el grado en que éstas se han comprometido con una gestión empresarial sostenible, interrogantes similares a los que se podrían hacer con respecto al grado de compromiso de los líderes políticos en relación con un desarrollo genuinamente

sostenible. Porque sabemos que los acuerdos logrados en 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*.

Lo anterior nos lleva a calificar el anclaje de la concepción de desarrollo sostenible. Se podría decir que con Río el *establishment* se tomó el discurso medio ambiente desarrollo, antes fundamentalmente un coto de caza de los ambientalistas. El proceso de negociación mismo nos muestra múltiples evidencias acerca de lo que para algunos podría interpretarse como una toma del discurso que lleva incorporada diversas concepciones acerca del desarrollo sostenible y para otros una simple apropiación del discurso para que todo siga lo mismo.

Mientras para el Grupo de los 77 la concepción de desarrollo sostenible implica un necesario cambio de los estilos de vida y de los patrones de consumo, entre los países desarrollados predominó la posición de que ello no es necesariamente así, la cual en últimas acabó determinando los débiles programas que sobre el particular contiene la Agenda 21.

No obstante, sería ingenuo suponer que la mencionada concepción del Grupo de los 77, sobre el desarrollo sustentable y los estilos de vida, vaya a expresarse necesariamente en las políticas de los respectivos países. Sólo en la acción conoceremos, en últimas, el significado que cada gobierno confiera a este concepto.

Río ya ha tenido consecuencias para la acción

Pero Río no puede considerarse solamente en términos de haber sido un acto masivo de concientización, educación y movilización para entender la relación existente entre medio ambiente y desarrollo, uno de los objetivos de la Cumbre. La Conferencia ya tiene efectos sustantivos para la acción. Fueron muchos los Estados que ante la convocatoria de Río resolvieron no llegar con las manos vacías a la Conferencia. Ello se expresó frecuentemente en dos tipos de acción: la revisión de las políticas ambientales tratando de repensarlas en términos de su relación con el desarrollo, y la revisión de las entidades responsables por la gestión ambiental. Así ocurrió en América Latina donde encontramos que muchos de los países se embarcaron ya fuera en una de las dos tareas o en las dos a la vez. No es entonces casual que diversas naciones del continente hayan desarrollado o se encuentren en procesos de fortalecimiento de las instituciones ambientales o de revisión de sus legislaciones. Ese es el caso, por ejemplo, de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Perú y Venezuela. 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, se convirtió con frecuencia en una ocasión propicia para el examen de la política ambiental doméstica.

A ninguno de los dos fenómenos escapó nuestro país, porque la Conferencia fue un acicate de importancia definitiva para el desarrollo de diversos procesos domésticos.

Por ejemplo, la elaboración del documento de política ambiental del Conpes por parte del Departamento Nacional de Planeación, DNP, e Inderena, incorporado como parte del Plan de Desarrollo 1991-1994: la Revolución Pacífica, para la elaboración del proyecto de ley para la creación del Ministerio del Ambiente, sometido a consideración del Congreso Nacional el pasado mes de mayo, preparado también por las mismas instituciones; para fortalecer el frente ambiental en el Ministerio de Relaciones Exteriores, al concebir la estrategia de consecución de recursos en el exterior mediante el Programa Colombia de Cooperación Internacional para el Medio Ambiente, también una responsabilidad conjunta del DNP e Inderena, lanzado por el señor Presidente de la República en el pasado mes de abril; ésta última es una estrategia específicamente diseñada para captar los recursos generados por la Conferencia internacionalmente. No cabe duda de que el proceso preparatorio de la Cumbre dio algunas luces también en la concepción de algunos de los artículos consagrados en la nueva Constitución Política de Colombia. Y recientemente el Inderena inició el proceso conducente a definir una Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad, claro reflejo de la negociación de la Convención sobre el tema.

Sin lugar a dudas, en todos estos procesos domésticos han desempeñado un papel central los miles de funcionarios públicos y los miembros de organizaciones no gubernamentales que durante casi tres años participaron directamente en las diversas reuniones que

condujeron a la Cumbre. Además ellos cuentan hoy con nuevas concepciones, nuevos diagnósticos, nuevas prioridades y nuevos instrumentos para la acción, que los convierten en multiplicadores de especial significación.

Se reorientan los programas bilaterales y la banca internacional

Es evidente que son muchos los países y las organizaciones internacionales que han emprendido nuevas políticas y programas sobre el medio ambiente y el desarrollo a nivel internacional, inspirados o fomentados por los procesos anteriores a la Cumbre. Ese es el caso del Banco Mundial — señalado como el responsable de la financiación de multitud de proyectos con efectos ambientales negativos— y de los bancos regionales de desarrollo — como el Banco Interamericano de Desarrollo— que con motivo de Río prepararon sendos informes y declaraciones de política sobre el medio ambiente y el desarrollo planetario y regional. El informe anual del presidente del Banco Mundial correspondiente a 1992 titulado "Medio Ambiente", así lo ilustra. Como lo ilustra también el que el Banco Interamericano de Desarrollo hubiera participado activamente en la elaboración de los documentos "Nuestra Propia Agenda" y "Amazonia sin Mitos", el primero, en asocio con el PNUD y el segundo, conjuntamente con esta misma entidad y con el Tratado de Cooperación Amazónica.

Sin embargo, no todo ha sido simplemente un asunto de elaborar informes que han acogido como fundamento el desarrollo

sostenible. También se ha traducido en nuevas políticas de crédito de estos bancos, que en la práctica se están expresando en mayor escrutinio ambiental de los proyectos industriales y de obras públicas presentados a su consideración (en lo que para muchos podría convertirse en condicionalidades inaceptables).

Finalmente, los países industrializados han iniciado una reorientación de sus políticas de ayuda externa. Se observa ya en las negociaciones bilaterales para la cooperación técnica, en las que crecientemente se está dando una mayor prioridad a los programas ambientales y una mayor importancia a la incorporación de la dimensión ambiental en el estudio de los programas para otros sectores.

Las organizaciones no gubernamentales se movilizan

Pero, como se dijo anteriormente, Río no solamente obligó o invitó a las burocracias gubernamentales, a las organizaciones internacionales y a los dirigentes industriales a concentrarse en el tema del medio ambiente y el desarrollo; movilizó también innumerables sectores de la sociedad, diferentes a los que tradicionalmente se han ocupado del tema ambiental como preocupación central. Así lo evidencian las diversas declaraciones doctrinarias de líderes espirituales y religiosos. Y así lo muestra también la muy activa participación de las organizaciones indígenas, de mujeres, de jóvenes, de sindicalistas, etc., que lo hicieron mediante las más diversas estrategias y que alcanzó su punto más alto

en el Foro Global en el cual se reunieron cerca de veinte mil representantes de organizaciones no gubernamentales: un acto final de enormes proporciones y gran resonancia.

Fracasistas de todas las épocas: en búsqueda de nuevas voces de alarma

El simple esbozo de las consecuencias de la Cumbre presentadas en este ensayo, ya es por sí solo suficientemente impresionante. Por eso resulta incorrecto juzgar a Río exclusivamente mediante la evaluación de los acuerdos y tratados firmados,

razón formal de la Conferencia: la Convención del Cambio Climático (firmada por 154 países) y la Convención de Biodiversidad (firmada por 153 países, en la cual el gran ausente fue Estados Unidos), la Declaración de Río, la Declaración sobre la Administración, la Conservación y el Desarrollo Sustentable de todos los Tipos de Bosques y la Agenda 21 (acogidas por 170 países). Acuerdos formales cuyas consecuencias sólo podrán juzgarse cabalmente en diez o quince años, entre otras cosas por la razón obvia de que sus resultados dependerán de posteriores procesos de negociación,

en el caso de las dos convenciones, de las cuales se derivarán una serie de protocolos.

En fin, la sola constatación de las consecuencias no formales de la Cumbre (o las que no se desprenden de los documentos suscritos) afirman la aguda observación que hiciera el ex presidente Betancur: "en Río se sembró la semilla, y bien sembrada, y por tanto, los fracasistas de todas las procedencias, tendrán que callar o inventarse nuevas voces de alarma".