

# El proceso de globalización de actores en la política ambiental brasileño

Eduardo Viola

**Eduardo Viola:** profesor titular del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (UnB).

**Nota:** agradezco profundamente las acertadas contribuciones y Comentarios críticos de Alejandro Olivieri a este texto.

**Palabras clave:** ambientalismo, globalización, Amazonia, Brazil.

## Resumen:

En menos de una década, la problemática ambiental brasileña se ha visto radicalmente modificada como consecuencia de cambios producidos en la ideología de los militantes ambientalistas, en la mentalidad ambiental de amplios sectores de la población, y en la globalización de experiencias relacionadas con los desafíos ecológicos. La percepción de los especialistas y de la opinión pública acerca del medio ambiente es más avanzada y coherente que la del actual gobierno, cuyo presidente malgasta su capital política reproduciendo el tradicional esquema político brasileño de componer acuerdos privados entre los sectores altos. De todos modos, la selva amazónica parece haberse salvado del destino que tuvieron la Araucaria y Atlántica.

Durante la preparación y realización de la Conferencia de Río-92, el gobierno brasileño fundamentó su posición en los siguientes principios: 1) los problemas ambientales globales son relevantes y deben tener un tratamiento prioritario por parte de la comunidad internacional; 2) existe una responsabilidad diferenciada respecto de las causas y de las soluciones correspondientes de los problemas ambientales globales, y por lo tanto los países ricos deben asumir un costo mucho mayor.

Sin embargo, la articulación de la postura brasileña en el seno de los comités preparatorios (Prepcoms) hasta la reunión de Nueva York, se vio afectada por las diferencias entre los ministerios de Relaciones Exteriores (MRE) y de Medio Ambiente (MMA). Este tenía posiciones más radicales –aproximándose por momentos a una postura biométrica, algo inexistente en las otras delegaciones estatales– y principistas –dificultando un proceso que buscaba por definición la negociación entre concepciones e intereses diferenciados. Por otro lado, en algunos momentos el MRE exageró el carácter pretendidamente neutro y facilitador de las negociaciones reservado al país anfitrión.

gobierno de Collor fue exitoso en relación con el Pacto Amazónico, pero fracasó parcialmente en relación con el Cono Sur, por el hecho de que Chile y Argentina se resistieron a focalizar el conflicto en el eje Norte-Sur, y Uruguay desvió la cuestión hacia los problemas de polución transfronteriza de la región. La postura brasileña en Río-92 puede ser descrita como de un tenue globalismo-progresista-sustentabilista, localizado en el contexto de una estructura estatal donde predominan el nacionalismo-conservador (declinante) y el globalismo-conservador (ascendente). Pese a su carácter declinante, el nacionalismo-conservador era aun hegemónico en sectores fundamentales de la estructura estatal como las FFAA, entonces desorientadas y perplejas debido al colapso del comunismo en 1989, que les arrebató un elemento fundamental de su justificación histórica. La nueva política exterior norteamericana, a favor de un debilitamiento de las FFAA en América Latina, las colocaba en una posición extremadamente defensiva. Por tal motivo, su primera respuesta fue la identificación espontánea con el fortalecimiento del Estado y, consecuentemente, su inclinación a aliarse con las elites amazónicas en contra de las políticas de preservación y desarrollo sustentable defendidas por el gobierno Collor, en concordancia con su proyecto globalista-conservador.

A pesar de esto, las FFAA ya habían iniciado un proceso de reorientación hacia posiciones más acordes con la dinámica actual del sistema mundial (globalismo-conservador, nacionalismo-conservador-sustentabilista y globalismo-conservador-sustentabilista). Un claro indicador de este reposicionamiento está dado por la elaboración del Programa Nuestra Naturaleza, en abril de 1989. La tenue posición globalista-progresista-sustentabilista del Brasil fue el resultado de la influencia de cinco factores: a) la crisis del modelo desarrollista brasileño en los años 80 produjo, a partir de la segunda mitad de la década, una significativa apertura de la opinión pública hacia la idea de desarrollo sustentable (aunque de una manera un tanto difusa); b) el presidente Collor incorporó una sensibilidad hacia los problemas ambientales debido paradójicamente a la peculiaridad del globalismo-conservador en un país como Brasil –o sea, la necesidad de considerar los problemas ambientales en función del extraordinario impacto sobre la biosfera derivado de que Brasil posea la soberanía sobre dos tercios de la más grande selva tropical del mundo); c) la matriz energética brasileña está basada en recursos naturales renovables (básicamente hidroeléctrica y biomasa) en un contexto en que la casi totalidad de los países es fuertemente dependiente de combustibles fósiles o energía nuclear. En este sentido, Brasil es una especie de vanguardia mundial de una nueva matriz energética orientada hacia la sustentabilidad; d) la sociedad brasileña empieza a tomar conciencia de la importancia de la selva amazónica (el gran reservorio mundial de biodiversidad) y, consecuentemente, va pasando de una posición favorable a su deforestación (predominante hasta 1988) hacia un consenso tendiente a una combinación de preservación con desarrollo sustentable (tendiendo a predominar en la década de 1990); e) Brasil es el país sede de la Cnumad-92, lo cual produce una presión estructural a favor del compromiso con el globalismo-sustentabilista. En 1992 hubo una seria crisis de continuidad en la política ambiental, inscrita en la crisis general de gobernabilidad del país producida por el proceso de destitución de Collor. La principal manifestación de esta crisis

ambientales globales: a) Brasil fue uno de los países líderes en la elaboración de la Convención sobre Biodiversidad, que tiene un enfoque equilibrado de los intereses del Norte, del Sur y de los «pueblos de la selva»; b) Brasil fue también uno de los países favorables a una Convención fuerte sobre cambio climático, que fracasó debido a la oposición de EEUU y los países productores de petróleo; c) Brasil tuvo posturas consistentemente favorables con compromisos a favor del desarrollo sustentable en la Agenda XXI; d) la posición brasileña solo fue irresponsable cuando le brindó apoyo a Malasia en su oposición a una Convención sobre selvas, El proceso de preparación y realización de la Cnumad-92 afectó profundamente al movimiento ambientalista brasileño. En vísperas de la realización de la Conferencia, el Foro Brasileño ya había realizado siete encuentros plenarios nacionales y contaba con la afiliación de aproximadamente 1.200 organizaciones. La preparación y realización del Foro Global contribuyó fuertemente para incorporar al ambientalismo brasileño en un proceso internacional de trabajo común y también amplió el debate político-ideológico que aún estaba poco impactado por la caída del Muro de Berlín. En el período correspondiente a la Cnumad-92 existen cuatro corrientes en el ambientalismo brasileño (ONGs y movimientos sociales): globalistas-progresistas - sustentabilistas; globalistas - conservadores- sustentabilistas; nacionalistas - progresistas - sustentabilistas; y radicales - sustentabilistas.

Los global-progre-sustentabilistas (GPS) están a favor de la creación de instituciones de gobernabilidad global y de una profunda redefinición del Estado brasileño, con el objetivo de liderar una transición gradual hacia una sociedad sustentable, basada en la idea de «revolución ambiental» (la convergencia entre desarrollo económico y protección ambiental a través de nuevas tecnologías de eficiencia energética, reciclaje de materiales y control de la contaminación). La redefinición del Estado implicaría la reducción de sus funciones económicas (contra el sector productivo estatal y el proteccionismo excesivo) y el fortalecimiento de sus funciones sociales y ambientales. Los GPS piensan que la calidad ambiental es esencialmente un bien público que solamente puede ser defendida a través de una incisiva intervención normativa y regulatoria del Estado, complementada con incentivos de mercado. De acuerdo con este abordaje, los ambientalistas deberían construir una amplia coalición sociopolítica. Los GPS están a favor de una fuerte reducción en la fecundidad, de un aumento de los patrones de consumo populares, de una reestructuración del consumo de la clase media y de una reducción moderada en los patrones de consumo de los ricos; piensan que las consideraciones de equidad deben equilibrarse con la lógica de eficiencia económico-ambiental.

Los global-conserva-sustentabilistas (GCS) están a favor de una utilización predominante de mecanismos de mercado para la protección ambiental y, en general, concentran su actuación en la preservación de los ecosistemas naturales, donde tienen fuerte capacidad de cooperación y alianza con sus equivalentes internacionales. Los GCS tratan de desvincular las cuestiones ambientales de las sociales.

Los nacional-progre-sustentabilistas (NPS) desconfían de las instituciones de gobernabilidad internacional (consideran que dentro de ellas prevalecen

Norte y los pobres de Brasil. Los RS generalmente rechazan tanto el Estado como el mercado, y tienen un abordaje comunitarista, según el cual solamente organizaciones provenientes de la sociedad civil pueden tener un rol determinante para alcanzar una sociedad sustentable. Son contrarios a la idea de revolución ambiental y defienden una disminución drástica del consumo de las clases media y alta. De acuerdo con este enfoque, las consideraciones de equidad deben prevalecer totalmente sobre las consideraciones de eficiencia.

Los GPS son numerosos entre las ONGs ambientalistas profesionales y semiprofesionales, minoritarios entre las asociaciones amateurs, y marginales en las socioambientalistas. Los GCS tienen una expresión reducida, y están básicamente confinados a ONGs profesionales y semi profesionales. Los NPS son fuertes tanto en el ambientalismo *strictu sensu* cuanto en el socioambientalismo. Los RS son minoritarios en los grupos de base ambientalista y socioambientalistas, y marginales en las ONGs profesionales y semiprofesionales.

Con la finalización de Río-92 se produce una desorientación en el ambientalismo brasileño. fruto de la rápida pérdida de su principal marco de referencia simbólico y organizativo en la coyuntura. Paralelamente la sociedad civil, que ya desde antes de la Conferencia estaba recibiendo una enorme dosis de información sobre la problemática ambiental en sus diversos aspectos, a través de los medios de comunicación, es bruscamente reorientada hacia otros temas (especialmente para el proceso contra Collor). En el segundo semestre de 1992 la mayoría de los ambientalistas iie retiraron para hacer un trabajo de base menos visible. La mayoría de ellos recibieron con expectativas optimistas el *impeachment* de Collor, pero la desilusión se apoderaría nuevamente cerca de fin de año cuando quedara en claro la baja sensibilidad ambiental del nuevo presidente Itamar Franco y la generalizada crisis de gobernabilidad en la que se había sumergido el país.

Durante 1993-1996 hubo un estancamiento en la capacidad de los grupos ambientalistas para reclutar nuevos activistas, a pesar de que a finales de 1995 aún sobrevivían casi todas las asociaciones creadas en los años previos. Las reuniones nacionales de los ambientalistas *strictu sensu* y socioambientalistas declinaron dramáticamente después de Río-92, producto de un retorno a la cotidianidad de las actividades locales y a la falta de fondos traslados aéreos. Las reuniones del Foro de ONGs y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente y Desarrollo disminuyeron de una media de una a cada cuatro meses –entre mediados de 1990 y mediados de 1992» a una media de una cada quince meses desde mediados de 1992 hasta fines de 1996. Esta situación se produjo en un contexto en el que los ambientalismos gubernamental, empresarial y académico continuaban reuniéndose asiduamente, a un ritmo similar al del período 1990-92.

La efervescencia de las ideas y prácticas sociales que constituyó a la «Generación-92» del ambientalismo brasileño declinó significativamente después de la Cnumad-92, frente a los problemas generados por la crisis de gobernabilidad, por la pérdida de importancia de la cuestión ambiental en la

ambientalista «empobrecida», para asumir negocios privados de horizonte globalizado.

### **Desde 1995, balance negativo**

Un balance preliminar de los dos primeros años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso muestra que la cuestión de la sustentabilidad ambiental está apenas en los márgenes del equipo ministerial y de las políticas públicas formuladas e implementadas.

A pesar de la retórica reformista universalizante con que Cardoso fue elegido presidente, su gobierno se ha alineado por la continuidad de la lógica política de negociación particularista con los diversos sectores sociales representados en el Congreso; y consecuentemente ninguna de las reformas cruciales para la consolidación de la gobernabilidad racional de largo plazo (sistema jubilatorio, administrativo, tributario, aceleración de las privatizaciones, desprivatización del Estado) salieron del papel. En suma, un precioso capital político fundacional fue dilapidado. El Ministerio de Planeamiento bloqueó ostensivamente la creación de la Comisión Interministerial de Desarrollo Sustentable –Cides– (creada formalmente por Franco en junio de 1994 siguiendo las recomendaciones de la ONU, pero pospuesta para el próximo gobierno) debido a que los ministros del área económica tienen una concepción tradicional del desarrollo económico, de acuerdo con la cual la sustentabilidad ambiental resulta contradictoria, e incluso excluyente, con aquél.

El principal componente de la nueva política industrial, la política automotriz, innova poco con relación al pasado, estando centrada únicamente en atraer nuevas inversiones extranjeras para maximizar la producción, sin tomar en consideración efectivamente las cuestiones relacionadas con la promoción del transporte colectivo, con el aumento de la eficiencia energética y la reducción de la contaminación vehicular. El éxito de la actual política industrial significará ciertamente el aumento del congestionamiento del tránsito en las ciudades, y el aumento agregado de la polución y de las emisiones de CO<sub>2</sub>, con la correspondiente disminución de la calidad de vida de los ciudadanos.

La política del Ministerio de Transportes continúa basándose, con un énfasis exagerado, en el trazado de carreteras, donde su casi única preocupación es la institución de nuevos mecanismos que estimulen su construcción (aunque sea importante su decisión de desestatizar la construcción-manutención de las carreteras), sin existir espacio para el desarrollo de modalidades ferroviarias, metros de superficie, pluviales y ciclísticas, así como tampoco existe conciencia acerca del carácter estratégico de la promoción de estructuras múltiples interconectadas.

Falta un nuevo tipo de planeamiento energético de largo plazo que valore al máximo la conservación energética y las energías renovables descentralizadas, con tantas potencialidades en Brasil (medianas, pequeñas y micro hidroeléctricas, solar, eólica, biomasa diversificada, etc.). Hasta ahora, el centro de la política gubernamental ha pasado por la maximización de la producción de

La política financiera omite introducir componentes sustentabilistas en los criterios de otorgamiento de créditos (aunque debe reconocerse un avance con el protocolo verde para los bancos oficiales) y contribuye a la tremenda erosión en la legitimidad gubernamental al inyectar ingentes fondos públicos en el salvataje de bancos incompetente y corruptamente administrados.

La política de ciencia y tecnología continua marcada por el despilfarro de recursos y por la falta de una definición de prioridades y coordinación nacional de esfuerzos de investigación, lo que es de crucial importancia, particularmente en las áreas de biodiversidad-biotecnología, agrosilvicultura, energías renovables y ecodiseños apropiados al mundo tropical.

La aprobación de la Ley de Patentes, en abril de 1996, constituyó un momento crucial del proceso de integración de Brasil en la economía globalizada. Esta ley ubica a Brasil dentro de las reglas de juego de la contemporaneidad en lo que se refiere a la importancia de las inversiones científicas en los procesos productivos. El gobierno de Cardoso consiguió derrotar finalmente una poderosa coalición de fuerzas nacionalistas, diversos corporativismos sectoriales y representantes de fuerzas religiosas que habían bloqueado durante varios años una ley fundamental para sustentar una política de ciencia y tecnología sinérgica con el proceso de globalización. Debe señalarse que, a pesar de estar poco presente en el debate brasileño, es importante estimular el desarrollo a escala global de una concepción compleja de la propiedad intelectual, que reconozca no solo el modelo de producción de conocimiento predominante –los laboratorios de investigación corporativos asociados a las universidades y los grandes centros de investigación estatales–, sino también formas menos capital intensivas de producción –universidades asociadas con ONGs o con poblaciones locales– e inclusive formas secundarias de inventiva, producto de largos periodos de adaptación ecológico-cultural de sociedades. o de la creatividad de poblaciones de limitado nivel de educación formal.

En la política de integración con el Mercosur, el mayor avance brasileño en términos de patrones, normas y tecnologías ambientales no se ha traducido por ahora en un liderazgo capaz de introducir de modo significativo la sustentabilidad ambiental en la agenda de la integración subregional. Tampoco se ha traducido en iniciativas políticas apropiadas la gran diferencia, en términos de sensibilidad y comprensión de la cuestión ambiental, a favor del presidente Cardoso comparada con la de Carlos Menem. Por otro lado, el despacho de Relaciones Exteriores tiene posiciones diferenciadas en los diversos foros internacionales, que van desde posturas definitivamente pro-sustentabilidad ambiental en la Comisión de Desarrollo Sustentable de la ONU, hasta posiciones economicistas estrechas en el debate sobre el establecimiento de patrones mínimos de protección ambiental en el comercio internacional.

La política del Ministerio de Medio Ambiente hasta ahora se ha definido por un déficit de liderazgo y de capacidad gerencial. Sin embargo, deben destacarse algunos progresos: el desarrollo institucional en algunas áreas, propiciado por la profundización y perfeccionamiento del Programa Nacional de Medio

los ganadores de la licitación del Sivam (sistema de radares fijos y móviles que realizaran el monitoreo de todo el Amazonas brasileño), lo que muy probablemente acabará retardando mucho la principal política individualizada relacionada con la región. Una política racional para el Amazonas debería constar de una combinación de preservación y desarrollo sustentable con alta tecnología, de acuerdo con los siguientes parámetros: 1) fortalecimiento del Estado de derecho con un aumento de la presencia del gobierno federal (justicia, policía, fuerzas armadas); 2) combate al narcotráfico, a la minería de oro depredatoria y a la deforestación irracional; 3) protección de las comunidades indígenas; 4) desestímulo a la migración de trabajadores no calificados; 5) definición y demarcación de la propiedad pública, comunitaria y privada; 6) consolidación de la zonificación ecológica-económica; 7) ampliación de la cooperación internacional para: a) desarrollo de sectores productivos sustentables; b) erradicación de la pobreza a través de inversiones en planificación familiar, educación, salud, saneamiento básico y vivienda; c) preservación y uso de la biodiversidad; d) incentivo al ingreso y establecimiento en la región de científicos y técnicos nacionales e internacionales; y e) formación de *joint ventures* en sectores productivos información-intensivos (laboratorios farmacéuticos, biotecnología y climáticos). El gobierno federal debe ocupar un papel estratégico para generar condiciones de complementación con los vectores de las tendencias sustentabilistas del mercado mundial para el desarrollo del Amazonas.

Termino el artículo con un resumen de los principales vectores que promoverán la globalización-transnacionalización de la política ambiental brasileña. El consenso mundial (comunidad científica y formadores de opinión pública) sobre la importancia decisiva del Amazonas, en términos de clima regional y biodiversidad global, y el hecho de que el Amazonas se haya tornado prioritario en los esfuerzos de protección de las ONGs ambientalistas internacionales. La formación de vastas coaliciones transnacionales en torno de algunas cuestiones específicas amazónicas, como el proyecto Polo Noroeste financiado por el Banco Mundial, la pavimentación de la carretera BR364 entre las ciudades de Porto Velho y Río Branco –y su eventual prolongación hasta el Pacífico–, el desastroso resultado de la represa de Baibina, y el establecimiento de las reservas indígenas.

El impacto favorable que tuvo en diversos actores sociopolíticos brasileños la nueva consideración de la «cuestión amazónica» por parte de actores transnacionales estratégicos, y que cambió en unos pocos años la percepción de la selva amazónica por parte de la sociedad brasileña. En efecto, hasta aproximadamente 1987 la percepción de la selva amazónica no se diferenciaba en absoluto de la percepción histórica sobre las selvas atlántica y araucaria, que fueron casi totalmente devastadas en el proceso de asentamiento humano durante el siglo XX. Para esta visión, la selva amazónica era una floresta a ser talada lo más rápido posible de manera de promover el desarrollo agropecuario, hidroeléctrico, mineral y urbano. Aproximadamente a partir de 1988 se fue produciendo un acelerado cambio perceptivo en los formadores de opinión: la selva amazónica pasó a ser vista como un gigantesco reservorio de biodiversidad (con extraordinario valor económico y estético) en el que deberían