

# **PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN EN EL CONTEXTO DEL PROCESO DE UNCED, VISIÓN DESDE UN PAÍS EN DESARROLLO.**

Oscar Avalle\*

\* Miembro del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación

Just as those who paint landscapes place themselves in a low position on the plain in order to consider the nature of the mountains and the high places and place themselves high atop mountains and in order to study the plains, in like manner to know well the nature of the people one must be a prince, and to know well the nature of princes one must be of the people

Macchiavelli, The Prince, 1532 AD

## **I. Introducción**

El proceso de negociación multilateral iniciado en las sesiones preparatorias de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y que culminaron luego de la Cumbre de Río, en la 47<sup>a</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, representó para la Argentina un gran desafío político tanto en sus aspectos sustantivos como formales.

Desde un punto de vista sustantivo el desafío consistía en incorporar en las políticas públicas argentinas las consideraciones ecológicas, como una variable independiente, permitiendo de esta manera una definición e implementación más racional del concepto "desarrollo sostenible" en el proceso de crecimiento y desarrollo económico argentino.

A su vez, desde un punto de vista formal la experiencia burocrática para llevar a cabo una negociación tan compleja como la que culminó con la definición de la Agenda 21 y los demás instrumentos resultantes del proceso de la UNCED, representaba otro gran desafío que resultaba necesario superar con eficiencia y efectividad. El objetivo del presente trabajo consiste en identificar los principales actores nacionales, describir los objetivos perseguidos por la Argentina en el proceso de negociación y analizar de qué manera la delegación argentina trata de reflejarlos en los resultados finales de la UNCED; describiendo en este contexto la dinámica de los principales grupos de interés internacionales a través de los cuales la Argentina buscó articular sus posiciones.

## **II Actores nacionales**

Tal como lo describiera Allison en su análisis sobre el proceso de toma de decisión estadounidense durante la crisis de misiles de Cuba/1, el fenómeno de la decisión política dista mucho de ser un fenómeno monolítico, asemejándose más a un esquema en el cual la resultante final se origina a partir de complejas interacciones burocráticas y personales de los actores comprometidos en él.

El proceso iniciado a través de la adopción de la resolución 44/228 del 21 de diciembre de 1991, que dio lugar a la convocatoria de la UNCEO, generó en el esquema político argentino la necesidad de definir en términos concretos los intereses nacionales globales y específicos en el campo de desarrollo económico en función del concepto de "desarrollo sostenible", así como de identificar los actores nacionales encargados de su negociación e implementación.

A este desafío se sumó la necesidad de definir e implementar metodologías para lograr que estas posiciones reflejasen las aspiraciones de una sociedad democrática pluralista, que en gran medida a través de un proceso de concientización iniciado por la actuación de un complejo sistema de ONGs, tanto nacionales como internacionales con sede en la Argentina, consideraban el tema un elemento de importancia sustantiva para la determinación de los términos de referencia del futuro del proceso de desarrollo del país.

### **Organismos responsables en el Area de Medio Ambiente**

La designación de los actores y la dinámica de la negociación se estructuró en función del ordenamiento institucional y político del país, y en particular en función del desarrollo legislativo e institucional establecido/2.

En el régimen federal argentino la distribución de las competencias entre el Gobierno Federal y las Provincias se estableció a través de la Constitución Nacional sancionada en 1853, época en la cual la cuestión ambiental no era considerada bajo tal denominación, ni con la integralidad e intersectorialidad con la cual se entiende hoy en día.

Dicha distribución de competencias, reservó para el Gobierno Federal unas pocas cuestiones entendidas como ambientales /3, pero también una facultad general de proveer a la prosperidad del país que otorga cierta flexibilidad al Gobierno Nacional para legislar y reglamentar en materia ambiental/4.

A partir de este ordenamiento de origen constitucional, se ha desarrollado una vasta legislación, referida en especial al aprovechamiento y uso de los recursos naturales, que adolece de vacíos y superposiciones, así como de falta de coherencia y sistematicidad, lo que deviene en la práctica en situaciones de ineficacia, en lo que hace a su aplicación y cumplimiento, a cuestiones interjurisdiccionales y a participación comunitaria.

Con respecto a la institucionalización de la temática ambiental, tanto a nivel nacional, provincial como municipal, hasta la década del '70 no existieron organismos que atendieran la problemática desde un enfoque integral.

### **Evolución del Area Responsable en la Temática Ambiental**

En 1973 se creó la Secretaría de Estado de Recursos naturales y Ambiente Humano en el ámbito

del Ministerio de Economía. Esta Secretaría englobaba la mayor parte de los aspectos ambientales sectoriales ya atendidos por el Estado.

Con el Golpe Militar en 1976 y la ruptura del orden constitucional, la gestión ambiental entró en declinación, dada la paulatina derivación de competencias de esta Secretaría hacia otros organismos de menor jerarquía, la reducción de los presupuestos, así como la dispersión de los recursos humanos.

Finalmente se derivan los restos de la Secretaría hacia el área de Salud Pública, asociándolo a partir del advenimiento del nuevo Gobierno democrático del Dr. Raúl Ricardo Alfonsín, en 1983 al ámbito de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social.

Ante la necesidad de contar con un esquema administrativo que tuviese competencia en el tema y la demanda sustantiva de contar con un plantel de expertos en la materia, en 1985 se crea en el ámbito de la Presidencia de la Nación: la Subsecretaría de Política Ambiental, para "entender en el asesoramiento del Poder Ejecutivo sobre el diseño y permanente actualización de la política del Poder Ejecutivo en materia de medio ambiente".

La experiencia recogida entre 1985 y 1988 llevó a que, ante la superposición de competencias entre las áreas que habían recibido los legajos de la disuelta Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano (principalmente el Ministerio de Economía y el Ministerio de Salud y Acción Social) y la nueva Subsecretaría de Política Ambiental, se crease la Comisión Nacional de Política Ambiental (CONAPA), con la misión de asesorar en el diseño de las políticas en materia de Medio Ambiente y en la coordinación de su aplicación por parte de las distintas áreas de la Administración Pública Nacional.

A su vez, y en gran medida a raíz de la falta de una definición clara en materia de competencias entre el Gobierno Nacional y las Provincias, paralelamente se observó un proceso similar de creación de organismos administrativos provinciales con competencia en la materia, lo que llevó a una superposición de competencias y potenciales fuentes de divergencia entre los diversos actores comprometidos, tanto a nivel nacional como provincial.

A través de la creación en 1990 del Organismo Federal del Medio Ambiente se buscó minimizar las fuentes de superposición de competencias en la materia, lográndose a partir de allí la instrumentación de un ámbito de discusión y coordinación entre las Provincias y el Gobierno Nacional.

Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humanos No obstante, la falta de una Estructura Orgánica en el tema ambiental, perjudicaba la efectividad y eficiencia en el seguimiento e implementación de la temática ambiental.

Es, con esta consideración en mente, que por el Decreto 534/92 del 27 de marzo de 1992, se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, dependiente de la Presidencia de la Nación, otorgándole de esta manera en el esquema político nacional un nivel ministerial.

El objetivo central de esta nueva estructura consiste en asistir al Presidente de la Nación en las

acciones relacionadas con el fomento, protección, recuperación y control del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables, en coordinación con las Provincias, Municipios, Organismos Gubernamentales nacionales y extranjeros, Organizaciones No-Gubernamentales que desarrollen actividades concurrentes, a fin de lograr una óptima relación del hombre con su medio físico y biológico. Es evidente que la definición de un mandato tan amplio, trajo consigo problemas de competencia en particular con el Ministerio de Economía, bajo cuyo mandato funciona la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, la Secretaría de Energía y la Secretaría de Minería, así como con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, cuya misión consiste en asistir al Presidente de la Nación en la elaboración e implementación de la política exterior del país.

En particular le compete al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, a través de la Dirección de Organismos Internacionales y sus Misiones Permanentes, las acciones relacionadas con la negociación multilateral que se llevan a cabo en los foros multilaterales a los cuales pertenece la Argentina.

Al establecerse que la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano tendría competencia en los foros multilaterales se abría una potencial fuente de superposición de competencias, que se amplificó por la aparición de una extraña paradoja, en la cual el máximo organismo en materia de medio ambiente, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, no había participado directamente en el proceso preparatorio de la UNCED, lo que reducía sustantivamente la experiencia y efectividad negociadora de sus delegados, que debieron confiar en gran medida en la experiencia del cuerpo diplomático.

### **III. Proceso de Concertación de Posiciones Nacionales**

La concertación de posiciones nacionales en materia de Medio Ambiente no presentó inicialmente un problema para las autoridades argentinas, ya que en diversas oportunidades se habían tenido que realizar ejercicios de coordinación similares con otras Areas de Gobierno, en particular entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía/5.

En estos casos la experiencia indica que la forma más adecuada de lograr una coordinación efectiva consiste en primero definir políticamente las áreas de competencia, acuerdo que se traduciría en una estructura formal de poder, en la cual cada uno de los actores nacionales parte del proceso de negociación sabe cual es su competencia y rol en el proceso.

En segundo lugar, resulta imprescindible iniciar conversaciones entre las áreas técnicas y políticas de los diversos organismos comprometidos, con el objeto de alcanzar una posición de negociación común, Con este objeto se instrumentaron reuniones informales entre los responsables del área técnica, en este caso inicialmente la CONAPA y luego la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, con los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que tendrían a su cargo la negociación política.

No obstante en ningún momento se logró una definición clara del ámbito de competencia de cada una de las áreas involucradas, estableciéndose simplemente en base a la experiencia, que la Cancillería estaría a cargo de la negociación diplomática, mientras que la Secretaría de Recursos Naturales, debería suministrar la posición sustantiva en la materia. A su vez, la presencia de los responsables máximos en el tema en Río de Janeiro durante la Conferencia, permitiría llevar a

cabo, a través de reuniones de coordinación diarias, reajustes tácticos entre la Cancillería y la Secretaría en la estrategia establecida previamente.

No obstante, la falta de delimitación formal la competencia jerárquica y política de la delegación y de las áreas técnicas, que participaron en la Conferencia de Río, generó la paradoja de que el rango del principal negociador diplomático argentino de la Cancillería, resultase sensiblemente inferior al representante del área técnica, lo que se tradujo como se describirá más adelante, en diversos malentendidos, lo cual no permitió que la delegación argentina actuase con la efectividad y eficiencia deseada.

### **Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**

La negociación argentina en el transcurso de los PREPCOM estuvo fuertemente marcada por la influencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, lo que se reflejó en la composición de las delegaciones que participaron en los diversos PREPCOMs, durante los cuales se realizó gran parte de la negociación sustantiva /6.

Esto se debe en gran parte al fenómeno, muy común en la mayoría de los países en desarrollo, en que el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta, en contraposición a otros organismos de la administración pública, con un cuerpo profesional estable /7, provisto de experiencia en procesos de negociación internacional, lo que le otorga una ventaja comparativa significativa ante los demás organismos nacionales.

Esta ventaja resultó particularmente importante al iniciarse las negociaciones multilaterales que condujeron a la Conferencia de Río. Además, la presencia permanente de equipos diplomáticos de la Cancillería destinados en las Misiones Permanentes de la Argentina en Nueva York y Ginebra, permitieron la coordinación de posiciones con otras delegaciones tanto en el contexto del Grupo de los 77, como bilateralmente, entre los PREPCOMs y previa a la reunión de Río. Las áreas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que participaron más activamente en el proceso fueron:

#### **Dirección de Organismos Internacionales**

En el ámbito de la presente Dirección funcionó la Unidad de Medio Ambiente, a cargo de un diplomático de carrera, que tuvo a su cargo tanto la coordinación interna en la determinación de las posiciones de negociación, como también resultó el principal negociador argentino en el proceso de UNCED, Su área de interés específico estuvo constituido por la negociación de la Declaración de Río, los Arreglos Financieros de la Agenda 21 y la Protección de la Atmósfera, motivado en gran parte por su cargo de vicepresidente del Comité Negociador sobre Cambios Climáticos/8.

#### **Dirección General de Consejería Legal**

Esta dirección tuvo a su cargo, a través de un negociador senior y otro junior (ambos diplomáticos de carrera), la negociación de los aspectos legales del proceso de UNCED, concentrándose en particular en los aspectos inherentes a Pesca, Océanos y la Declaración de Río.

#### **Misión Argentina ante Organismos Internacionales en Ginebra**

La Misión Argentina en Ginebra participó en el proceso a través de una funcionaria rango medio,

que tuvo a su cargo principalmente el seguimiento de la negociación sobre "desechos", siendo además responsable de la comunicación y el enlace en la delegación.

### **Misión Argentina ante las Naciones Unidas en Nueva York**

La Misión Argentina ante las Naciones Unidas participó en el proceso a través de tres funcionarios, dos del sector económico (un senior y un junior) y uno del sector legal (un senior), concentrando su atención en la negociación con el Grupo de los 77, la negociación de los aspectos económicos y comerciales de la Agenda 21 y el establecimiento de los términos de referencia de la Comisión de Desarrollo Sostenible.

#### **IV. Identificación de las Areas de Interés:**

Para la Argentina, como para la mayoría de los países en desarrollo, la falta de recursos humanos y financieros dificultó el seguimiento sustantivo de la totalidad de los temas en negociación en la Agenda 21. Esta limitación se superó a través de la implementación de una metodología de trabajo que se basó en una selección de puntos considerados de interés central y que serían objeto de un seguimiento constante por parte de un ó más integrantes de la delegación. En los demás temas considerados de menor interés la participación se limitó a la realización de un seguimiento formal, evitando comprometer recursos humanos en negociaciones permitiendo que la negociación fuese llevada a cabo o por el representante del G-77, o, en caso que no existiera posición del grupo en la materia, por alguna delegación que compartiera la posición argentina en el tema.

De esta manera se buscó eficientizar la utilización de los recursos humanos de la delegación. Atento a lo expuesto, las autoridades argentinas decidieron que las siguientes áreas merecían una atención particular por parte de la delegación argentina en el proceso negociador de UNCED:

##### **a. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo**

La Argentina participó en el III y IV PREPCOM a través del Grupo de los 77 en la negociación y redacción de la Declaración de Río, compartiendo el consenso respecto de la mayoría de los temas promovidos en el seno del grupo. En este contexto el papel argentino, en conjunción con otros países de la región, consistió en tratar de incluir en la Carta conceptos que denunciasen el proteccionismo y la política de subsidios agrícolas como prácticas insostenibles desde un punto de vista ambiental. Asimismo se buscó incluir una cláusula a través de la cual no resultase posible instrumentar restricciones comerciales basadas en argumentos ambientales. Ambas posiciones tradicionales encontraron fuertes resistencias y apoyos, tanto entre los países integrantes del G-77, como entre el resto de la Comunidad Internacional. En este contexto el proyecto inicial del G-77 incorporó las aspiraciones argentinas, pero en el proceso de negociación no resultó posible mantener explícito el principio, que estableciese la insostenibilidad de las políticas de subsidios agropecuarios, tanto por presiones internas de los importadores netos de alimentos, como a raíz de las posiciones y de los intereses promovidos por la CEE. En este contexto la negociación finalizó en la aceptación del Principio 12 de la Declaración de Río, como una fórmula de compromiso que por lo menos amparase las preocupaciones básicas presentadas por la Argentina y otros países exportadores /9, replanteándose el debate en la Agenda 21, sobre lo cual se profundizará mas abajo. La falta de una definición clara acerca de la responsabilidad primaria en el proceso de negociación a la que ya se hizo referencia, llevó a que en el transcurso de la cumbre de Río de

Janeiro, surgiesen divergencias de posiciones entre algunos miembros de la delegación argentina, que demandaron una aclaración por parte de la máxima autoridad de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto /10.

Estas divergencias surgieron al darse a conocer a la prensa una consulta argentina, manifestada en una reunión del GRULAC destinada a buscar el apoyo regional para introducir modificaciones a la Declaración de Río. Estas modificaciones sugeridas no deberían haber sorprendido a ninguna delegación ya que las mismas habían sido anunciadas durante la sesión final del IV PREPCOM en marzo de 1992 en Nueva York, así como en el contexto del G-77 en el mes de abril en la sede de las Naciones Unidas./11. En esa ocasión la Argentina había indicado que no estaba de acuerdo con el borrador final de la Declaración de Río, ya que el concepto "equidad" contenido en el principio 3, no satisfacía totalmente la posición tradicional argentina, que considera que el principio de la igualdad y no la equidad debe regir el derecho al desarrollo.

Además la incorporación en el principio 8, de la necesidad de reducir y eliminar "unsustainable patterns of consumption and promote appropriate demographic policies," llevaría a establecer una relación causal entre la falta de crecimiento económico y la política demográfica de un país, lo que llevaría a condicionar la asistencia económica a elementos ajenos a consideraciones económicas. Ambas presentaciones adquirieron excesiva trascendencia, en tanto que fueron percibidas como un atentado al proceso de negociación y no como observaciones a un documento de negociación, que de prosperar hubiesen aclarado el contenido sustantivo del documento y que de haber encontrado excesiva resistencia se hubiesen dejado caer en "el olvido del consenso"/12.

Otra consideración que habría que tener en cuenta en el análisis de este proceso, consiste en el hecho de que tácticamente la posibilidad de "patear el tablero" puede otorgar un elemento de negociación adicional al negociador, que puede ser utilizado como "ficha de intercambio" en otros temas. No obstante, la repercusión del tema en los medios y la reacción resultante, exigió la intervención directa del Secretario General de la UNCED Maurice Strong y el rápido retiro de la moción por parte de la máxima autoridad política presente, el Subsecretario de Recursos Naturales Humberto Ricchelli, lo cual fue avalado por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

#### b. Protección de la Atmósfera

La Argentina, al estar sufriendo las consecuencias directas de la paulatina reducción de la capa de ozono sobre la Antártida, participó activamente en la negociación del Convenio sobre Cambios Climáticos, así como en la elaboración de los acuerdos que dieron lugar al Protocolo de Montreal. En particular el funcionario responsable del área medio ambiental en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, es al mismo tiempo vicepresidente del Comité Negociador sobre Cambios Climáticos. La importancia temática asignada a este tema, se reflejó claramente en el proceso de negociación de la Agenda 21 en las siguientes áreas:

- a. Capítulo 9: Protección de la Atmósfera La Argentina, aliada con otros países también afectados por el problema como Chile y Uruguay, introdujo en este capítulo un área programática particular sobre "Preventing stratospheric ozone depletion"/13, Asimismo, como país productor de alimentos, la destrucción de la capa de ozono, tiene un impacto negativo directo no solamente sobre la salud de su población, si no también sobre la actividad económica en su conjunto.

En base a esta premisa, se buscó introducir el principio de que era necesario generar esquemas de compensación para aquellos países directamente afectados por el proceso. Como era de esperar esta posición de negociación inicial no prosperó en gran parte por la oposición de los países desarrollados y por la falta de datos concretos que permitiesen el establecimiento del grado de daño ocasionado. No obstante se logró establecer que los gobiernos, en cooperación con los Organismos de Naciones Unidas, las ONGs y el sector privado, deberían "based on the results of research on the effects of the additional ultraviolet radiation reaching the Earth's surface, consider taking appropriate remedial measures in the fields of human health, agriculture and marine environment".

Asimismo la Argentina, con otros países afectados, introdujo en los capítulos 14: "Promotion Sustainable Agricultural and Rural Development y Protection of the Oceans, all Kinds of Seas, including Enclosed and Semi Enclosed Seas, and Coastal Areas in the Protection, Rational use and Development of their Living Resources," referencias concretas al concepto desarrollado en el capítulo 9, y a la necesidad de realizar estudios y considerar el impacto del fenómeno tanto en el medio ambiente particular, como en la actividad económica de los países afectados/14.

En otro orden de cosas, aunque bajo el mismo punto, se consolidó la necesidad de proseguir con un monitoreo constante de la situación de la capa de ozono en el Cono Sur. Esto permitirá profundizar un programa de monitoreo ya iniciado por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en cooperación con el PNUD, destinado a establecer un sistema de relevamiento constante a nivel regional sobre el grado de deterioro de la capa de ozono.

Desde el punto de vista de la negociación concreta el proceso que llevó a la conclusión de estos acuerdos presentó diversas dificultades.

A – En primer lugar no resultó posible alcanzar un acuerdo en el marco del G-77, en parte debido a la fuerte resistencia de los países productores de petróleo miembros de la OPEC, que veían como un atentado contra su política de desarrollo cualquier intento de limitar el uso de hidrocarburos o de promover energías alternativas a las convencionales; y

b- El alto grado de tecnicidad envuelto en las negociaciones exigió la dedicación prácticamente exclusiva de un negociador, lo que para diversos países en desarrollo, provistos de delegaciones reducidas no resultó posible. Esto, aunque no haya sido el caso argentino, sí debilitaba la posición negociadora de los países en desarrollo interesados, entre ellos la Argentina, ante algunos países desarrollados que por diversos motivos no deseaban asumir compromisos concretos en la materia, más allá de los asumidos en el marco del Protocolo de Montreal o en el Convenio sobre cambios climáticos y que contaban con mayores recursos humanos y materiales en la negociación.

No obstante la formación de alianzas puntuales entre los países afectados, tanto desarrollados como en desarrollo, permitió superar las dificultades y alcanzar la conclusión de estos acuerdos.

### **C – Protección Agrícola y Comercio**

La Argentina, como país exportador neto de alimentos, se ve particularmente afectado por las prácticas proteccionistas y las políticas de subsidios agrícolas que aplican diversos países desarrollados con el fin de mantener artificialmente una actividad que económicamente solo puede ser definida como irracional.

En base a esta premisa, los esfuerzos negociadores argentinos en los foros en los cuales se tratan temas relacionados a la producción agropecuaria consisten justamente en poner de manifiesto la irracionalidad de estas políticas, buscando lograr de esta manera que los países que las aplican, sufran tal presión de la comunidad internacional, que no les quede otra salida que flexibilizar su posición negociadora respecto del tema.

En este contexto la introducción de la idea relativa al "desarrollo sostenible" permitió profundizar a la Argentina un elemento de apreciación que no había sido considerado hasta este momento y que se puede delinear en los siguientes términos: La protección artificial de la producción agropecuaria a través de subsidios agrícolas atenta no solamente contra la racionalidad económica, sino que además tiene un serio impacto negativo directo sobre el Medio Ambiente, comprometiendo de esta manera el desarrollo sostenible, tanto de los países en desarrollo, como desarrollados /15.

En base a esta premisa, se inició en 1991 en la 46 Asamblea General de las Naciones Unidas, a partir de la presentación del proyecto de resolución A/C.2/46/L.74 titulado "Proteccionismo y Políticas Agropecuarias Sostenibles", un proceso que apuntaba a introducir la variable de la irracionalidad ambiental y económica de las políticas de subsidios y la necesidad de promover un sistema de comercio multilateral abierto, predecible, seguro y no discriminatorio, en las discusiones sobre los capítulos sobre la Cooperación Internacional para Acelerar el Desarrollo Sostenible en los Países en Desarrollo y Políticas Domésticas, sobre la Promoción del Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible y sobre el Fortalecimiento del Papel de los Agricultores, que se irían a desarrollar en el marco del proceso de la UNCED.

Además, la delegación argentina aspiraba a evitar que a través de la Agenda 21 se pudiesen instrumentar, en base a argumentos "ecológicos", nuevas medidas paraarancelarias que perjudicasen las exportaciones de los países exportadores eficientes y cuyas formas de producción son sostenibles desde el punto de vista ambiental y económico.

A partir de esta estrategia, la delegación argentina volvió a introducir el tema en el contexto de la negociación, a través de alianzas con otros países integrantes del Grupo Cairns, que nuclea a países productores eficientes y que al mismo tiempo son exportadores netos de alimentos, tanto desarrollados como en desarrollo.

Como era de esperarse la negociación resultó sumamente complicada y larga, pudiéndose identificar claramente los frentes constituidos por un lado por la Comunidad Económica Europea y por el Grupo Cairns por el otro. Las dificultades en la negociación consistían básicamente en el hecho de que la CEE buscaba a toda costa separar la cuestión ambiental de las consideraciones económicas, aspirando a evitar que se pudiese establecer un nexo entre las políticas de protección y subsidios, y el impacto de estas medidas en la posibilidad de alcanzar desarrollo sostenible.

A pesar de las diferencias, la negociación sustantiva en la materia pudo finalizarse en el transcurso del IV PREPCOM. En este contexto, las partes alcanzaron un acuerdo a través del cual se comprometieron a no instrumentar barreras paraarancelarias, justificadas a través de argumentos ecológicos /16.

Respecto de evitar que la Agenda 21 fuese considerada únicamente como un instrumento de política ambiental, sin que se tuviesen en cuenta de una manera integrada las consideraciones de naturaleza comercial-económica, se pudo alcanzar a través del establecimiento de una serie de referencias cruzadas en los capítulos 2: international Cooperation to accelerate sustainable development in developing countries and related domestic policies, 14: Promoting Sustainable Agriculture and Rural Development y 32: Strengthening de Role of Farmers, evitándose que en algún momento el texto permitiese inferir que una política de subsidios pudiese justificarse a

través de una argumentación de naturaleza ecológica.

Como se puede observar no resultó posible alcanzar la posición de máxima propuesta originalmente en la 46 AGNU, no obstante la Agenda 21 ya permitió en 47 AGNU en 1992 la introducción y negociación de una Resolución A/C.2/47/L.57, titulada Alimentación y Desarrollo Agrícola, presentada por Argentina en nombre del G-77 y adoptada por consenso, en la que se presenta la idea de que el desarrollo agrícola debe desarrollarse teniendo en cuenta la totalidad de las previsiones contenidas en la Agenda 21. Asimismo, en el contexto de la negociación del GATT, la Agenda 21 aporta un elemento constructivo adicional para evitar que algunos países introduzcan medidas para-arancelarias, encubiertas a través de argumentaciones de naturaleza ecológica.

#### d. Océanos, Pesca y Ríos

Tradicionalmente, como país provisto de un extenso litoral, la Argentina asumió un rol preponderante en las negociaciones que llevaron a la conclusión de la Convención sobre el Derecho del Mar. En este contexto la Argentina contó con una participación activa en las negociaciones que llevaron a la redacción del capítulo 17 de la Agenda 21 sobre la Protección de los Océanos, todos los tipos de mares, incluidos... El interés particular argentino consistía en preservar los intereses soberanos sobre la zona económica exclusiva (200 millas), evitando la injerencia externa en el manejo de esta zona. Específicamente la preocupación nacional estuvo marcada por la necesidad de preservar los intereses pesqueros de los estados ribereños. La actividad argentina en la materia se extendió además a la negociación que llevó a la convocatoria para 1993 de una Conferencia Internacional sobre Pesquería, que finalmente fuera acordado en el transcurso de la 47 AGNU en 1992.

#### e. Arreglos Financieros y Transferencia de Tecnología

En ambos temas la Argentina delegó la negociación en el Grupo de los 77, presidido por Paquistán, luego de participar activamente en la determinación de la posición del grupo a través de negociaciones en el grupo. La posición argentina, tanto en materia financiera, como en los temas tecnológicos, consistió en que la posición del G-77 deberían ser realistas, admitiendo una responsabilidad diferenciada en el contexto del "new partnership for development", evitando no obstante que las posiciones del grupo se radicalizasen, poniendo en peligro el desenlace de la conferencia /17.

Es con este espíritu que la Argentina y Brasil presentaron una serie de ideas contenidas en el documento PC/CONF.151/69 destinadas a generar ideas acerca de las diversas alternativas para financiar la Agenda 21.

Asimismo, la posición en el campo de la transferencia de tecnología consistió en promover un esquema de asociación maduro, en el cual todas las partes se beneficiasen de los esquemas de transferencia de tecnologías ambientalmente sanas, respetando fundamentalmente todos los compromisos asumidos respecto de los esquemas relativos a la propiedad intelectual de la tecnología transferida. Esta actitud se basó esencialmente en la percepción de que la mayoría de las transferencias de tecnología, se realizarían a través de canales privados, para lo cual se requiere que existan acuerdos básicos que protejan las patentes de las empresas involucradas.

## f. Arreglos Institucionales

El interés argentino en este tema debe entenderse a través de su activa participación a través del G-77 en el proceso de reestructuración del sistema económico social de las Naciones Unidas, que se está llevando a cabo desde 1990/18.

En este sentido es aspiración de la Argentina reducir al máximo la superposición de funciones entre los diversos organismos, órganos y programas del sistema de las Naciones Unidas, incrementando la efectividad y eficiencia del sistema, evitando dentro de lo posible la creación de nuevos órganos, a menos que sea absolutamente imprescindible.

Inicialmente el tema fue presentado en el marco del G-77 antes del IV PREPCOM con el objeto de alcanzar una posición común en la materia. Las negociaciones entre las delegaciones de Nueva York de los países en desarrollo miembros del G-77, resultaron en una propuesta de trabajo que preveía que la coordinación de las actividades resultantes de la UNCED, deberían llevarse a cabo por el ECOSOC, mientras que la discusión de sustancia la desarrollaría la Asamblea General, sin que resultase necesario la creación de un nuevo órgano.

No obstante, el arribo de las delegaciones de las diversas capitales que participarían en el IV PREPCOM, puso de manifiesto una cierta falta de coordinación entre algunas Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas de algunos países del Grupo de los 77 y sus capitales.

Diversas delegaciones que habían suscrito con interés la propuesta original del G-77 cambiaron de posición y expresaron que el monitoreo y el seguimiento de los resultados de la UNCED exigirían la creación de un organismo independiente, subsumiendo el mandato de la AGNU y del ECOSOC en el campo del debate macroeconómico.

Esta divergencia de opiniones no permitió que el G-77 tuviese una posición común en la materia ni durante el transcurso del IV PREPCOM, ni en la Conferencia de Río. En el transcurso del IV PREPCOM se pudo observar además como la presión de las ONGs de los países desarrollados obligó a que diversos países finalmente abrazasen la tesis de que era necesario crear un nuevo organismo que tuviese un mandato concreto realizar un seguimiento de la Agenda 21.

Esta falta de consenso en el G-77, así como entre los diversos grupos de los países desarrollados, permitió que la Argentina buscase alianzas alternativas, aunando posiciones con otros países, que proponía como alternativa que el tema del desarrollo sostenible fuese abarcado por un III Comité del ECOSOC, potencializando de esta manera el proceso de revitalización y reestructuración del ECOSOC. No obstante, luego de un largo proceso de negociación se aceptó que el seguimiento de la Conferencia de Río, fuese realizado por una comisión Funcional del ECOSOC, denominada Comisión para el Desarrollo Sostenible /19. De tal manera se mantenía la preeminencia del ECOSOC en los temas económicos, evitando que la temática ambiental absorbiese la agenda relativa al crecimiento y desarrollo económico en el contexto de las Naciones Unidas.

En base a este acuerdo se inició en el contexto de la AGNU un proceso de concertación durante el verano de 1992, entre Venezuela, Brasil, Colombia, Uruguay y Argentina en Nueva York con el objeto de elaborar para el G-77 un primer borrador para una Comisión de Desarrollo Sostenible, según lo acordado en los capítulos 33, 34 y 38 de la Agenda 21. Este proceso se institucionalizó a

través de la decisión del GRULAC para que Brasil asumiese la coordinación del tema, iniciándose de esta manera una serie de reuniones en la misión del Brasil en Nueva York para preparar un borrador en base al papel venezolano-colombiano, que luego sería presentado al G-77. Este proceso de consulta desembocó en una posición común del GRULAC en la materia, no alcanzándose un acuerdo únicamente en el tema de la localización final de la sede de la CDS, problema que se superó simplemente al evitar hacer una mención directa al tema.

La negociación que se desarrolló luego en el G-77, no presentó mayores inconvenientes en tanto que prácticamente el grupo hizo suyo el papel del GRULAC, introduciéndole modificaciones en los aspectos financieros y tecnológicos, con el objeto de adecuarlo más al lenguaje acordado en los capítulos 33 y 34 de la Agenda 21. Tampoco en esta oportunidad fue posible alcanzar un acuerdo en el grupo sobre la localización final de la CDS. Este obstáculo se salvó otra vez utilizando como metodología de trabajo el criterio del consenso a través del cual solamente se incluirían temas y lenguajes que no encontrasen oposición explícita por parte de los miembros presentes del grupo. En consecuencia simplemente se evitó realizar una mención explícita sobre el tema en el proyecto/20 del G-77, dejando a los integrantes del grupo en libertad para expresar sobre ese particular la opinión de sus gobiernos.

La 47 AGNU acordó que la negociación de los temas relacionados con el seguimiento de la UNCED se llevarían a cabo en el contexto de la Segunda Comisión, bajo la presidencia del Embajador de Malasia, quien ya había coordinado el tema en el IV PREPCOM, así como en la Conferencia de Río. Una vez que se iniciaron las consultas en el marco de la Segunda Comisión de la 47 AGNU, se presentó en el contexto del G-77 la disyuntiva de aceptar el papel de trabajo propuesto por el coordinador, o insistir en que el papel del G-77 fuese utilizado como documento base.

Ante esta disyuntiva la delegación argentina, en coordinación con otros países miembros del G-77, insistió en el marco del grupo en aceptar el papel del coordinador como base de negociación /21.

A partir de allí la negociación prosiguió internamente en el G-77 a través del establecimiento de un grupo de trabajo informal. Paquistán inició de esta manera un ejercicio de consultas para elaborar una respuesta del grupo al documento de la presidencia, que en gran parte no difería mayormente de la posición original del GRULAC. Una vez finalizada esta fase la negociación por parte de los países en desarrollo pasó a estar prácticamente a cargo exclusivo de la delegación de Paquistán en nombre del G-77, quien puso al frente de su delegación a uno de los negociadores más experimentados, que ya había negociado oportunamente las resoluciones sobre el proceso de reestructuración del sistema económico social de las Naciones Unidas. Las contrapartes desarrolladas adoptaron en este proceso tanto una metodología de negociación grupal (Reino Unido en nombre de la CEE y el Grupo CANZ) o individual, como el caso de Japón, EE.UU. y los países de Europa Oriental,

No obstante cabe destacar que a la diferencia de lo que se pudo observar en el marco de los PREPCOM y de la UNCED, la negociación estuvo en gran parte a cargo de diplomáticos destinados ante las Naciones Unidas, sin que se pudiese observar una presencia activa de las respectivas áreas técnicas con responsabilidad en el tema ambiental en el transcurso de las negociaciones de esta fase de la UNCED, lo que posiblemente facilitó el proceso. Luego de una

serie de ruedas de negociación que finalizaron en consultas informales en la Misión de Malasia se alcanzó un acuerdo sobre los términos de referencia de la CDS. Únicamente no fue posible alcanzar un acuerdo sobre la sede final de las reuniones de la CSD/22, acordándose que el Embajador de Malasia proseguiría con las consultas en el transcurso de 1993, comprometiéndose a finalizarlas antes de concluir la 47 AGNU.

## V. Grupos de Negociación

La dinámica del proceso de negociación indica que los países buscan agruparse en alianzas con el objeto de incrementar su peso y poder específico, logrando de esta manera articular sus posiciones con mayor efectividad y eficiencia en el transcurso de una negociación. La mayoría de los países, a excepción de Japón, EE.UU./23 y los países de Europa Oriental /24, pertenecen a grupos de negociación a través de los cuales tratan de presentar y negociar sus posiciones. La Argentina actuó en el marco de la Conferencia de Río y su proceso preparatorio, a través de diversos grupos de negociación funcionales y regionales.

### Grupos de Negociación Funcionales

Por grupo de negociación funcional se entiende aquellos grupos, cuyo factor aglutinante consiste en que sus integrantes comparten una o más características comunes, que les permiten sentirse identificados entre sí. El mayor grupo de negociación funcional en el contexto del sistema de las Naciones Unidas es indudablemente el Grupo de los 77. Este grupo que comenzó a funcionar en el marco de la UNCTAD, agrupa todos aquellos países que se definen "en desarrollo", concentrando en la actualidad a aproximadamente 130 miembros, entre los cuales se encuentra la Argentina. El grupo se maneja a través de la regla del consenso, lo que genera largos procesos de negociación entre los países miembros, transformándose únicamente en posición de grupo, aquellos puntos en los cuales no existe disenso entre los integrantes del grupo. Este proceso, también conocido como la regla del consenso, permite que el grupo llegue a la mesa de negociación con posiciones moderadas, ya que previamente fueron objeto de un proceso de negociación a través del cual las posiciones radicalizadas fueron perdiendo ímpetu.

Esta ventaja del grupo representa al mismo tiempo su mayor debilidad, ya que el mecanismo de toma de decisión hace que la oposición de uno de sus miembros no permita el establecimiento de una posición del Grupo de los 77. De tal manera resulta muy común que, al no existir consenso sobre alguno de los temas, los países miembros hagan mano de otros grupos con el objeto de introducir sus ideas en el proceso de negociación.

La presidencia del grupo cumple a su vez un papel crítico en la presencia del Grupo, la mesa de negociación, así como la provisión de una posición común, ya que de su forma y capacidad para dirigir el proceso de concertación interno y realizar consultas previas con los principales actores en el marco del G-77, depende en gran medida, si se alcanza un consenso en el seno del grupo o no.

Cabe destacar que gracias a la hábil presidencia de Paquistán en el IV PREPCOM, en la UNCED y en la 47 AGNU, el grupo pudo funcionar como negociador central en temas de crucial importancia como por ejemplo "transferencia de tecnología", mecanismos financieros, para nombrar solamente algunos de ellos. Pero al mismo tiempo el G-77 cumplió un papel primordial en cubrir la falta de recursos humanos de las delegaciones de los países en desarrollo que participaron

en la Conferencia de Río. El establecimiento de una posición común en la mayoría de los temas, permitió a las delegaciones delegar informalmente su representación en el proceso de negociación en la delegación de Paquistán, o en el coordinador del grupo elegido para cubrir un determinado tema, en aquellos puntos que no consideraban de crucial importancia, o que no estaban en condiciones de cubrir. Este simple mecanismo potencializó la presencia del mundo en desarrollo la definición del contenido de la Agenda 21. No obstante la falta de consenso en determinados temas, motivó que la Argentina hiciese mano de otros grupos funcionales, a los cuales pertenece con el objeto de lograr una representación efectiva de sus intereses en el marco de un proceso de negociación multilateral.

Es así que el Grupo Cairns, le permitió a la Argentina articular con mayor efectividad intereses particulares que comparte con estos países en el campo del comercio y la producción agropecuaria, de lo que hubiese sido posible en el G-77, o de haber tratado de negociar individualmente desde una posición aislada.

### Grupos de Negociación Regionales

Como país latinoamericano la Argentina tiene básicamente tres grupos de referencia regionales: a. GRULAC b. Grupo RIO c. MERCOSUR Las tres formas de agrupación fueron utilizadas por la Argentina en diversas etapas de la negociación con el fin de poder articular sus intereses con efectividad en grupos de mayor envergadura (G-77 o el grupo de negociación con los países desarrollados directamente). No obstante la falta de tiempo material, así como la falta de recursos humanos no permitió que estos grupos se reuniesen efectivamente de una manera formal o informal en el transcurso de las últimas etapas de la Conferencia de Río, lo que redujo sensiblemente la efectividad de sus respectivas actuaciones. Atento a lo expuesto cabe destacar que el Grupo de los 77 se destacó una vez más en el transcurso de la UNCED, y en gran parte gracias al papel cumplido por la presidencia a cargo de Paquistán, como el instrumento más efectivo para la articulación de los intereses de países en desarrollo, como lo es la Argentina.

### VI. Participación de Organizaciones No-Gubernamentales

Las autoridades argentinas promovieron desde un inicio una participación lo más amplia posible de todos los sectores de la sociedad argentina interesados en el tema.

Con este objeto se realizaron diversas convocatorias nacionales tanto en el ámbito de la CONAPA, de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y de la Unidad de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En lo que se refiere a la participación concreta de las ONGs en el proceso, la política argentina consistió desde un inicio en permitir la incorporación a la delegación oficial argentina en carácter de "consultor" (adviser) de aquellas ONGs que hubiesen trabajado en el proceso preparatorio.

Es así que sobre una delegación oficial de aproximadamente 200 miembros el 70% fuesen representantes de Organizaciones No Gubernamentales. Metodológicamente durante la realización de la Conferencia de Río todas las mañanas se realizaban reuniones de coordinación con el objeto de informar a las ONGs presentes del estado de la negociación, escuchando al mismo tiempo las preguntas y sugerencias que pudiesen llegar a realizar. Gracias a este tipo de iniciativas se logró que tanto el proceso preparatorio, como la realización de la UNCED, fuesen considerados por parte

de las Organizaciones No Gubernamentales, como perfectamente transparente y ejemplar.

## VII. Conclusiones:

El proceso de negociación que se inició en el proceso preparatorio de la Conferencia de Río y prosiguió, una vez finalizada la cumbre, en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas en la 47 AGNU y que continuará en febrero de 1993 en el ECOSOC y luego en la Comisión de Desarrollo Sostenible, implicó desde el punto de vista de un país en desarrollo como lo es la Argentina, la manifestación de la voluntad de la Comunidad Internacional para iniciar un nuevo diálogo político sobre la agenda del desarrollo. La incorporación del concepto de sostenibilidad más que limitar las posibilidades de crecimiento y desarrollo económico de los países en desarrollo potencializan la capacidad de sus fuentes de recursos, que una vez puestas en acto permitirán la instrumentación de un proceso de crecimiento y desarrollo sostenible que se traduzca en una mejor calidad de vida para estas y las futuras generaciones del planeta. Desde el punto de vista del proceso de negociación la UNCED y su seguimiento puso de manifiesto la dificultad y las consecuencias que pueden llegar a generarse a raíz de una falta de definición de los ámbitos de competencia de los actores involucrados. No cabe duda que en el transcurso de la Conferencia de Río esta sobreposición de competencias disminuyó sensiblemente la efectividad del trabajo de la delegación. El proceso en si fue positivo ya que más allá de haber logrado la incorporación de la mayoría de las posiciones consideradas de importancia para la Argentina, permitió ampliar la apertura de canales de comunicación entre la sociedad y el sistema de gobierno con el objeto de establecer posiciones de negociación que reflejasen los intereses y las aspiraciones de todos los sectores sociales involucrados, lo que sin duda representa un importante precedente para la política exterior argentina.

## Notas y Citas Bibliográficas:

1. Ver Allison, Graham, La Esencia de la Decisión, Buenos Aires, GEL, págs.19ss.
2. Para mayores detalles ver Informe Nacional sobre Problemas Ambientales, República Argentina, 1992.
3. Ver Constitución de la Nación Argentina, Artículo 26 y Artículo 67 inc.11 y 16, Buenos Aires, Víctor de Zavallía.
4. Al respecto ver Frías, Pedro, Derecho Público Provincial, Depalma, Buenos Aires.
5. Un caso ejemplar exitoso de este tipo de ejercicio de coordinación entre diversos ministerios con áreas de competencia superpuestas, consistió la negociación de los tratados de integración entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que llevaron a la firma del tratado del MERCOSUR entre estos países.
6. La composición de las delegaciones argentinas que participaron en los PREPCOMs y en la UNCED estuvieron compuestas por: PREPCOM I (Nueva York) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: 4 PREPCOM II (Nairobi) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: 4 PREPCOM II (Ginebra) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: 6 PREPCOM III (Ginebra) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: 6 PREPCOM IV(Nueva York) Ministerio de

Relaciones Exteriores y Culto: 7 CONAPA: UNCED (Río de Janeiro)<sup>3</sup> Delegación Técnica: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: 12 Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano: 12 Asesores: (Poder Legislativos Nacionales y Provinciales, Representante de las Provincias y Municipios y ONGs): 60 Comitiva Presidencial: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: 9 Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano: 4 Ministerio de Economía: 1 Otras Areas del Poder Ejecutivo: 4 Poder Legislativo: 2

7. Al respecto resulta interesante los estudios realizados por Waldino Suárez sobre la experiencia administrativa en los países en desarrollo. Este autor indica que la permanencia promedio en un cargo público en América Latina es de apenas 19,35 meses lo que permanece claramente por debajo de lo mínimo requerido para estar en condiciones de elaborar e implementar políticas públicas (Ver Suarez, Waldino, Some notes on gubernamental rearrangements in Argentina since 1930, en ECRP Paper, Freiburg, Germany, 1982)
8. En la actualidad se encuentra a cargo de la Presidencia del Comité Negociador
9. Ver declaraciones Ing. María Julia Alsogaray al diario La Nación, 9 de junio 1992, Buenos Aires, pág. 3.
10. Ver entre otros Ambito Financiero, 4 de junio 1992, Buenos Aires, pág.22, pág. 12, 4 de junio 1992, Buenos Aires, pág. 4 y Cronista Comercial, 4 de junio de 1992, Buenos Aires, pág. 16.
11. Ver entre otros Buenos Aires Herald, 4 de junio de 1992, Buenos Aires, pág. 3 y Cronista Comercial, 4 de junio de 1992, Buenos Aires, pág. 16.
12. Ver Ambito Financiero, 4 de junio de 1992, Buenos Aires, pAg.22 y pág.12, 4 de junio 1992, Buenos Aires, pág.4.
13. Ver A/CONF.151/26 Vol II, Capitulo 9: Protection of Atmosphere, Punto 9.5
14. Ver A/CONF.151/26 Vol II, capítulos 14, Area programática (I) y capítulo 17, Area programática (e)
15. Al respecto ver Sersale, Carlos,...
16. Ver A/CONF.151/26 Vol I. en particular Punto 2.22 del capítulo 2
17. Sobre el tema se puede profundizar a través de Escude, Carlos, Realismo Periférico, FLACSO, .
18. Ver UNGA Resolutions 45/264 y 46/235
19. Ver A/CONF.151/26/Vol. III capítulo 38.
20. Ver A/C.2/47/WG.I/CRP.1
21. Ver A/C.2/47/WG.I/CRP.10
22. Respecto de la sede de la Secretaría de la CSD el Secretario General decidió en forma independiente, estableciendo que la misma tendría sede en Nueva York, ver A/47/753.

23. EE.UU. y Japón son miembros de la OCDE y del Grupo de Países de Europa Occidental y otros, no obstante estos grupos no se presentan en el contexto de las Naciones Unidas como un grupo de negociación.
24. Europa Oriental no logró aún establecer mecanismos de representación funcionales o regionales a través de los cuales pueda introducir y hacer presentes sus posiciones. Su disyuntiva de considerarse "economías en transición", no les permiten agruparse bajo economías en desarrollo, pero sus problemas estructurales no dan lugar a que se definan seriamente como países en desarrollo.