

CAPITULO II

LA CUMBRE DE LA TIERRA Y LOS COMPROMISOS GLOBALES

Dos años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el tema ambiental continúa ocupando un lugar prioritario en las relaciones internacionales a nivel global. Estas siguen enmarcadas por persistentes contradicciones entre los países industrializados y las naciones en desarrollo, estas últimas, propietarias de las mayores y más amenazadas reservas ecológicas del planeta.

Esa reunión sin precedentes en la historia de la humanidad fijó la agenda sobre medio ambiente y desarrollo para los próximos años, tal como se verifica en los más diversos escenarios: así como en la actualidad se celebran complejos procesos de negociación encaminados a concretar los acuerdos de Río, el tema ambiental penetra espacios críticos del devenir internacional, como la ronda de negociaciones del Acuerdo general sobre tarifas y aranceles comerciales (GATT) o el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA).

Este capítulo tiene como objetivo examinar las relaciones internacionales de Colombia en el campo ambiental, tomando como punto de referencia básico la Cumbre de la Tierra y sus consecuencias para el mundo y para nuestro país.

CUMBRE DE LA TIERRA Y LA AGENDA GLOBAL

A muchos sorprenderá que se otorgue a la Cumbre tal importancia, cuando entre la opinión pública quedó la impresión de que estuvo lejos de cumplir su cometido. Pero el impacto de la Conferencia se evidencia, dos años después, en las actuales negociaciones y actividades relativas a los cinco acuerdos suscritos por casi 178 países: la Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo, conocido en un principio como la Carta de la Tierra; la Agenda 21; la convención marco sobre cambio climático; la convención mundial sobre biodiversidad, y la Declaración de principios para la ordenación sostenible de los bosques.

La influencia de Río se evidencia también en las diversas consecuencias que ha tenido, más allá de los acuerdos formales, tanto a nivel global como nacional, a través de los sectores público y privado: la creación de una mayor conciencia en las clases dirigentes y en la población en general, sobre la urgencia de dar solución a los problemas más críticos del medio ambiente y del desarrollo, como reflejo del cubrimiento masivo que los medios de comunicación dieron a la Cumbre y de los cientos de foros, seminarios y estudios que generó. El fortalecimiento de la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la gestión ambiental. La concepción y desarrollo, por parte del sector privado, de programas y actividades relacionados con los acuerdos de la Cumbre, como lo ilustra la expedición de la "Carta Mundial del Desarrollo Sostenible para los Negocios", código que debe I guiar la conducta de las empresas que la suscribieron, y el establecimiento a nivel internacional y nacional de comisiones dirigidas a impulsar y monitorear su aplicación. La adopción de políticas por parte de las organizaciones multilaterales, como lo expresa la prioridad que ha adquirido la consideración ambiental en el otorgamiento de créditos por parte de la banca internacional, pública y privada. Y la reorientación de

muchos programas internacionales de cooperación multilateral y bilateral, de conformidad con los acuerdos de Río.

La Cumbre también ha servido como punto de iniciación y como acicate para que buena parte de los países del mundo vigoricen sus instituciones ambientales, reorienten sus políticas de desarrollo y fortalezcan sus programas ambientales. Es el caso de Colombia y de un amplio número de los países latinoamericanos, que reformaron sus esquemas institucionales de gestión ambiental.

LOS ACUERDOS GLOBALES

Un año después de la Cumbre, el presidente Clinton anunció la firma, por parte de Estados Unidos, de la convención de la biodiversidad, cambio radical frente a la posición adoptada por el ex presidente George Bush quien, justamente cuando se iniciaba la Cumbre de la Tierra, anunció su negativa a hacerlo por considerar que atentaba contra el interés nacional.

Asimismo, Clinton anunció el compromiso de E.U. de congelar la emisión de los gases que provocan el efecto invernadero para el año 2000, al mismo nivel del año 1990. Justamente una de las obligaciones de los países industrializados que no fue posible incorporar en la convención respectiva, ante la resistencia del gran país del norte a hacerlo durante los dos años de la negociación.

En su momento, la terca posición de Bush sobre estos dos asuntos contribuyó a crear un sentimiento de frustración sobre los resultados de la conferencia. Sin duda, el cambio de la política norteamericana en el campo ambiental ha creado nuevas perspectivas para las negociaciones en curso.

El desarrollo de estas dos convenciones tiene una importancia crucial para Colombia. Por ello, el Gobierno presentó al Congreso los proyectos de ley para su ratificación.

LA CONVENCIÓN DE BIODIVERSIDAD

La convención mundial sobre biodiversidad tiene como objetivos básicos: conservar los recursos biológicos de la Tierra—animales, vegetales y demás organismos—; asegurar que los países utilicen esos recursos en forma sostenible, y promover la utilización y goce de los beneficios que resulten de ellos, en forma justa y equitativa¹.

El antecedente más próximo a la convención lo encontramos en cuando la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) presentó el primer borrador de un tratado sobre la biodiversidad. También se debe recordar la Conferencia Ecobios, realizada en Colombia bajo los auspicios del Inderena en uno de los certámenes realizados en los países del Sur que, a juicio del experto internacional Kenton Miller, sirvió para despejar el camino hacia el tratado².

Los intereses de los países del Norte y los del Sur que estimularon la convención, si bien convergen en muchos aspectos, han tenido radicales diferencias. De una parte,

¹ Convención sobre Diversidad Biológica, Naciones unidas, 1992.

² K. Miller. Conferencia dictada en Bogotá, con motivo del lanzamiento de la Estrategia Mundial para la Conservación de la biodiversidad, Mayo de 1993.

los países en desarrollo demandan desde tiempo atrás una mayor participación de los beneficios derivados de los recursos biológicos ubicados en su territorio, de los que se han lucrado particularmente los países desarrollados, con base en la capacidad tecnológica que han adquirido para explotarlos. Esta fue una de las motivaciones básicas para que los países en desarrollo, entre ellos Colombia, no compartieran la concepción defendida por muchos países industrializados, según la cual, la biodiversidad, a similitud de otros recursos como el aire o las reservas hídricas de la Antártida, deberían ser considerados patrimonio de la humanidad.

De otra parte, el mundo desarrollado se ha vuelto crecientemente aprehensivo ante la acelerada extinción de especies animales y vegetales y la destrucción de ecosistemas, especialmente en los países tropicales, donde se concentra más del 50% de la biodiversidad de la Tierra. La preocupación de los desarrollados, que se expresa por ejemplo en sus frecuentes sermones para proteger la Amazonia, se argumenta con frecuencia en las nefastas consecuencias de la pérdida de la biodiversidad para el equilibrio ecológico global y en los efectos de la deforestación sobre el cambio climático.

Las negociaciones formales de la convención de la biodiversidad comenzaron en noviembre de 1990, con el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y se prolongaron hasta mayo de 1992, cuando en Nairobi se concluyó el texto que habría de firmarse en el marco de la Cumbre de la Tierra.

Los países firmantes reconocen tres principios fundamentales: "los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos"; "la conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad", y "los Estados son responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos".

El primer punto, difundido como "los derechos del país de origen", que admite el reconocimiento de la biodiversidad como patrimonio nacional y no como patrimonio de la humanidad, es vital para Colombia y en general para los países ricos en biodiversidad, dado el potencial que ésta tiene desde el punto de vista económico, como fuente para la seguridad agroalimentaria de la humanidad, y de nuevos productos farmacéuticos, para mencionar sólo dos de los campos más promisorios de la biotecnología moderna.

En su artículo 15, el tratado establece que "en reconocimiento a los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumbe a los gobiernos nacionales y está sometida a la legislación nacional"; obliga a cada parte a "crear condiciones para facilitar el acceso a los recursos genéticos para utilizaciones ambientalmente adecuadas", y señala que "cuando se conceda acceso, éste será en condiciones mutuamente convenidas y estará sometido al consentimiento previo de la parte contratante que proporciona los recursos".

Además, cada parte "procurará promover y realizar investigaciones científicas en el país de origen de los recursos genéticos y con la plena participación de éste". Agrega que "tomará medidas...para compartir en forma justa y equitativa los resultados de la investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos de la parte contratante, que aporta esos recursos".

Estas obligaciones significan, por ejemplo, que si una empresa farmacéutica se propone producir una droga a partir de material genético originario de Colombia, la compañía deberá adelantar la investigación en nuestro país, garantizando la participación nacional, y compartir con él las eventuales ganancias derivadas de la venta de la droga. Fue precisamente este tipo de acuerdos el que generó en Estados Unidos una fuerte oposición en contra de la convención, dado que en ese país se concentran las mayores empresas farmacéuticas del globo.

En materia de transferencia de tecnología, (art. 16), la convención establece significativas obligaciones para facilitar el acceso a los países en desarrollo a "tecnologías pertinentes para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica que se asegurará y/o facilitará en condiciones justas y en los términos más favorables, incluidas las condiciones preferenciales y concesionarias que se establezcan de común acuerdo".

El artículo 19 se refiere al tema crucial de la gestión de la biotecnología y la distribución de sus beneficios. En la convención se define la biotecnología como "toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos".

Así, "según proceda, se debe asegurar la participación efectiva en actividades de investigación sobre biotecnología de las partes contratantes, en particular de los países en desarrollo que aportan recursos genéticos para tales investigaciones, y se adoptarán todas las medidas practicables para promover e impulsar en condiciones justas y equitativas el acceso prioritario de las partes contratantes, en particular de los países en desarrollo, a los resultados y beneficios de las biotecnologías basadas en recursos genéticos aportados | por esas partes contratantes".

Si bien, la biotecnología presenta enormes potenciales para el futuro de la humanidad, ello no oculta el carácter dual que tiene para los países en desarrollo, como Colombia: de una parte, lea crea nuevas oportunidades de resolver muchas de sus limitaciones tradicionales, pero también les puede causar problemas económicos, sociales y ecológicos. Sobre este complejo tema hacemos referencia más detallada en el capítulo "biodiversidad: oportunidades para su desarrollo sustentable".

En el artículo 19 se prevé también estudiar "la necesidad y las modalidades de un protocolo que establezca procedimientos adecuados, incluido en particular, el consentimiento fundamentado previo, en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización de cualquier organismo vivo modificado, resultante de la biotecnología y que pueda tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica".

Se trata de lo que se ha denominado "bioseguridad". En muchos casos, el desarrollo de la biotecnología involucrará la introducción de organismos nuevos o modificados en áreas donde ellos no existían, o donde no se encontraban en la misma forma. Esto podría originar diversos efectos nocivos, entre ellos, enfermedades en los humanos, las plantas o los animales; disturbios en los ecosistemas como la extinción de especies silvestres, y declive de la diversidad genética.

Poco se sabe sobre los efectos de introducir organismos genéticamente modificados en el medio ambiente. Si bien tales efectos no se restringen a los países en desarrollo, estos podrían llegar a experimentarlos en forma más severa, como consecuencia de su

debilidad económica y de la carencia de legislación que, en contraste, se está desarrollando en los países industrializados con gran rapidez.

La carencia de legislación en los países en desarrollo podría incluso facilitar que sus territorios y recursos sean utilizados como escenario de estudios experimentales. Ello indica la necesidad de que países como Colombia promuevan la pronta negociación del protocolo sobre bioseguridad.

Una de las medidas claves para la implementación de la convención es la obligación que adquiere cada país de desarrollar estrategias nacionales, planes o programas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, o de adaptar planes existentes para este propósito. Es el caso de Colombia, donde el Gobierno nombró, en junio de 1993, un comité nacional responsable de coordinar la definición de una Estrategia Nacional de la biodiversidad, cuyos alcances describiremos más adelante³.

Cada una de las partes se compromete a proveer el soporte financiero necesario para tomar las medidas nacionales requeridas para alcanzar los objetivos acordados. Los países desarrollados se comprometen a "suministrar los recursos nuevos y adicionales requeridos por los países en desarrollo para asegurar en forma plena los costos incrementales acordados".

A su vez, los compromisos de los países en desarrollo para conservar la biodiversidad, dependerán de la "implementación efectiva" por parte de los países desarrollados de sus compromisos en materia financiera y de transferencia tecnológica.

Hay que reconocer, sin embargo, que la convención acusa debilidades: es muy fuerte en la defensa de las patentes que protegen a las empresas biotecnológicas, y muy débil en los derechos intelectuales y ecológicos de las comunidades originarias y campesinas, propietarias de un conocimiento ancestral sobre usos sustentables de la biodiversidad, que por regla general, no se reconoce financiera ni intelectualmente.

Además, la convención excluye los bancos genéticos para la agricultura, los cuales se encuentran en su mayor parte en los países del Norte, sin hacer ninguna claridad sobre la propiedad de las semillas depositadas allí pero recolectadas en los países del Sur. En el esclarecimiento y fortalecimiento de estos dos puntos, deberán trabajar conjuntamente los países en desarrollo que negociarán los protocolos respectivos.

La convención sobre la diversidad biológica fue firmada por 157 países en Rio de Janeiro en junio de 1992, fecha en la cual nadie previó que entraría en vigencia tan rápidamente. En efecto, en septiembre de 1993 concluyó su ratificación por parte de treinta países, condición exigida para que el acuerdo entrara en vigencia. Así, el 29 de diciembre del mismo año la convención se convirtió en ley internacional.

Ello es indicativo del grado de compromiso asumido por los países que suscribieron la convención, así como el hecho de que setenta países estén tomando medidas relacionadas con su aplicación, sin que la mayor parte de ellos la haya ratificado aún.

³ INDERENA. *Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad*. Bogotá, junio 5 de 1993.

LA CONVENCIÓN MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

Esta convención busca detener el proceso de cambio climático que experimenta el planeta por causas antropogénicas, objetivo con el que no podría estar en desacuerdo ninguna nación⁴.

La convención sobre cambio climático reconoce la responsabilidad histórica de las naciones industrializadas en la generación del problema del cambio climático, una de cuyas mayores expresiones es el calentamiento global. También reconoce la necesidad de tomar medidas de precaución, independientemente de la incertidumbre científica que aún existe sobre el fenómeno.

Así mismo, el acuerdo reconoce la vulnerabilidad del mundo en desarrollo ante el cambio climático y el enorme reto que significa para la humanidad asegurar el desarrollo económico y social de estos países, sin incrementar su contribución al calentamiento global en niveles inaceptables.

Aunque los anteriores puntos son positivos, la convención se considera débil por no establecer en forma clara los compromisos cuantitativos, ni las fechas para la reducción de las emisiones de gases invernadero.

Otra de sus fallas crasas es no incorporar medidas para proteger a los habitantes de las regiones más pobres ante los impactos del cambio climático y de la elevación del nivel del mar, pues se considera que, aún en el caso de tomar medidas drásticas para reducir las emisiones, el calentamiento global seguirá su curso en alguna medida.

Sin duda, la convención de cambio climático presenta numerosas debilidades, pero la principal es de carácter político, como lo advierte J. Holmberg: "La convención es un documento basado fundamentalmente en el interés de los poderosos y salteado con unas pocas concesiones para asegurar el cumplimiento de los demás. No hay evidencia de que los políticos del mundo hayan entendido la verdadera importancia del cambio climático y sus implicaciones para el proceso de desarrollo. Incluso una declaración de principios, sin compromisos firmes, habría sido preferible, si se reconociera la verdadera importancia del cambio climático y se suministrara una agenda clara para la acción"⁵.

En contraste, la mayor fortaleza de la convención es la obligación que adquieren todos los países de elaborar y presentar programas nacionales y regionales para afrontar el cambio climático. Los países desarrollados deberán presentar su informe seis meses después de la fecha en la cual la convención entre en vigencia. Los países en desarrollo deberán hacerlo tres años después de recibir la financiación por parte de los países desarrollados, para cubrir los costos incrementales necesarios para elaborar el informe y para iniciar las acciones correspondientes.

Debe anotarse que la convención entró en vigencia el 21 de marzo de 1994, luego de ser ratificado por 60 países.

El gobierno de Colombia da los primeros pasos para hacer el estudio que deberá cuantificar la emisión nacional de gases invernadero. Este deberá establecer si nuestro

⁴ Convención Marco sobre el cambio climático, Naciones Unidas, 1992.

⁵ JOHAN HOLMBERG, et. al. *Facing the Future, Beyond the Earth Summit*. (London: International Institute for Environment and Development, 1993), p. 27.

país ocupa o no, el décimo sexto lugar en el planeta como emisor de tales gases, lugar que comúnmente se le asigna sin la debida corroboración científica. De ser verdad, Colombia sería uno de los países en desarrollo, que más contribuyen al cambio climático del planeta. El estudio, por otra parte, deberá establecer los programas de control y las proyecciones de emisión.

Un asunto clave, pobremente analizado en el país, es el hecho de que una de las metas centrales de la convención es reducir el consumo de los combustibles fósiles a nivel mundial, en momentos en que Colombia proyecta la base de su futuro desarrollo en la exportación de carbón y petróleo.

El país debería, entonces, hacer un cuidadoso seguimiento de los procesos de negociación de los protocolos. En particular, en lo relativo a la incorporación de mecanismos concretos de compensación económica a los países en desarrollo exportadores de estos energéticos, tal como se podría desprender del artículo que reconoce las circunstancias especiales de los países, cuya inclusión en el texto de la convención fue en buena parte liderada por la delegación colombiana. (Ver capítulo "El cambio climático").

De hecho, las debilidades de la convención son susceptibles de ser enmendadas, al menos parcialmente, durante la negociación de las partes, de las cuales pueden surgir protocolos tan efectivos como el Protocolo de Montreal. Este último, acordado para la protección de la capa de ozono, es considerado como una pieza maestra dentro del conjunto de los tratados internacionales sobre medio ambiente y surgió de la convención de Viena, con menos cuerpo que la firmada en Rio sobre cambio climático. Este protocolo es analizado en mayor detalle, en el capítulo sobre Comercio y Medio Ambiente.

Para el seguimiento de la convención sobre cambio climático, el ministerio del Medio Ambiente establecerá una comisión nacional con representación de todos los sectores involucrados. Esta sustituirá y absorberá la que ha venido funcionando bajo la coordinación del Himat, con la secretaría técnica de la Academia Nacional de Ciencias. Como tarea inmediata prevé la elaboración del informe nacional que deberá establecer un inventario de las emisiones netas de gases invernadero, con el fin de cumplir con los compromisos adquiridos en la convención.

En el capítulo sobre la convención de cambio climático se analizan en forma pormenorizada sus fortalezas y debilidades, se hace referencia a los procesos de negociación que marcan sus principales características y se avizoran sus posibles desarrollos.

Relacionada con las convenciones de biodiversidad y de cambio climático, la Declaración de principios para la ordenación sostenible de los bosques contiene quince principios, no vinculantes jurídicamente, sobre la administración, conservación y desarrollo sostenible de todo tipo de bosques.

Estos principios reflejan un primer consenso global sobre los bosques. Su importancia radica en que reconocen la necesidad de un acuerdo universal sobre la administración de los recursos forestales.

La Declaración es fundamentalmente un documento político. Tiene poca orientación operacional y por lo tanto, no debe ser leída como tal. Sin embargo, constituye la base para cualquier acuerdo vinculante que se elabore en el futuro, propósito que los países

industrializados persiguen en la actualidad con gran persistencia.

LA DECLARACIÓN DE RIO Y LOS PATRONES DE CONSUMO

La Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo contiene 27 principios básicos que deberán guiar la conducta de las naciones y de las personas con relación al medio ambiente y el desarrollo, con el fin de asegurar "la viabilidad futura y la integridad del planeta como un hogar vivible para los seres humanos y para las otras formas de vida"⁶.

Puesto que Colombia firmó la Declaración de Río, en el título primero del proyecto de ley para la creación del ministerio del Medio Ambiente, "Fundamentos de la Política Ambiental Colombiana", se señala que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales de desarrollo sustentable reconocidos en dicha Declaración⁷.

En la Declaración se reconoce la estrecha relación entre los modelos de desarrollo de los países industrializados, sus patrones de consumo y sus estilos de vida, y el deterioro ambiental del planeta, así como la responsabilidad diferenciada que cabe a aquellos en su solución como culpables de la mayor parte de este deterioro.

Así mismo, se reconoce que los problemas ambientales no encontrarán solución si no se erradica la pobreza, imperativo ético de la humanidad, y si no se pone alto a la inequidad imperante entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, así como a la inequidad reinante al interior de los países.

En la Declaración se proclaman ideas fundamentales, tales como: la necesidad de que la protección del medio ambiente constituya parte integral del proceso de desarrollo y no se considere en forma aislada, como premisa para alcanzar el desarrollo sostenible. El deber del Estado y de los particulares de reducir o eliminar modalidades de producción y de consumo insostenibles. El deber del Estado y de los particulares de utilizar un criterio de precaución para la protección del medio ambiente, sin que se aluda a la falta de certeza científica para postergar la adopción de medidas correctivas, cuando haya peligro de daño grave o irreversible. La necesidad de desarrollar instrumentos económicos que induzcan a los mecanismos de mercado a la protección ambiental. El deber del Estado de incorporar y difundir aquellos conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y de las comunidades negras y campesinas, que han probado ser apropiados para el manejo ambiental.

Si bien la Declaración no tiene un carácter jurídico vinculante u obligatorio, en ella se perfilan las bases para el paulatino establecimiento de un derecho ambiental internacional, se encuentran los principios sobre los cuales se elaborarán nuevos tratados y se señalan los temas críticos que constituirán el centro de las negociaciones en diversos escenarios internacionales.

⁶ *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992 (New York: United Nations, 1993), Vol. I, pp. 1-8.

⁷ Ley 99 de 1993

LA AGENDA 21: PLAN GLOBAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En la Agenda 21 se traducen en forma programática los principios consagrados en la Declaración de Río. Contiene cuarenta programas con 115 áreas de acción, que cubren prácticamente todos los problemas críticos del medio ambiente y el desarrollo, entre los cuales mencionamos: cooperación internacional, lucha contra la pobreza, cambio de modalidades de consumo, asentamientos humanos ambientalmente viables, protección de la atmósfera, ordenamiento sostenible de las tierras, lucha contra la reforestación, lucha contra la desertificación, desarrollo sostenible de zonas de montaña, gestión de la biotecnología, protección y gestión de los océanos y de los recursos de agua dulce, gestión de los desechos sólidos, líquidos peligrosos y radioactivos, fortalecimiento de la función de diferentes grupos de la sociedad civil en el desarrollo sustentable y transferencia de tecnologías ambientalmente sanas.

El principal logro de la Agenda 21 es ofrecer un inventario global de los temas pertinentes al desarrollo sostenible, identificar las principales interconexiones entre ellos y proponer los principales programas de acción. Como tal, provee un importante marco de trabajo y punto de referencia para el trabajo futuro.

En cambio, el mayor obstáculo que enfrenta la Agenda 21 es el raquítico compromiso adquirido por los países industrializados en cuanto al aporte de los recursos financieros nuevos y adicionales requeridos por los países en desarrollo para su puesta en marcha. Aparentemente, esto se debe a las dificultades económicas que en los últimos años han atravesado los principales países industrializados de occidente y a la crisis económica de los países de la antigua Unión Soviética y de Europa Oriental.

LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Cumbre dejó matriculado el desarrollo sostenible como concepción orientadora fundamental para la acción a nivel nacional e internacional. Se entiende como tal, el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Es el desarrollo que busca mejorar la calidad de la vida humana, sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan.

Si bien esta concepción había sido establecida en 1987 por el Informe Brundtland, fue en la Cumbre de la Tierra donde se consagró como concepto universal, al servir de telón de fondo del arduo proceso de negociaciones durante más de dos años y al quedar incorporado como columna vertebral de cada uno de los cinco documentos suscritos.

Por evasiva que sea la concreción del desarrollo sostenible, apunta a la necesidad de considerar integralmente el desarrollo económico y social, y el medio ambiente. Es una concepción que requiere ser elaborada y traducida en modelos macro y microeconómicos y que debe servir de guía a los procesos de planeación nacional y sectorial. De hecho, los países que firmaron la Declaración de Río de Janeiro y la Agenda 21, se comprometieron a ello.

Muchos países han iniciado pasos firmes en pos del cumplimiento de tal compromiso: Canadá creó una comisión nacional de desarrollo sostenible con el fin de coordinar las acciones pertinentes. Australia acordó un plan nacional para el efecto. La República de China elaboró su propia Agenda 21.

Si bien el desarrollo sostenible quedó también consagrado en la nueva Constitución de Colombia como meta que debe alcanzar nuestro país, no hemos aún adelantado acciones equivalentes a las mencionadas. Todo tiene su tiempo y en Colombia hemos concentrado buena parte de nuestras energías a la reorganización y fortalecimiento del sector ambiental, tomando como pautas orientadoras los acuerdos de Río.

En julio de 1993 se instaló la Comisión de Desarrollo Sostenible, adjunta a la secretaría general de las Naciones Unidas, que fue creada por la asamblea general de este organismo de conformidad con la recomendación de la Cumbre. El principal objetivo de la comisión, que cuenta con su propia secretaría ejecutiva, es coordinar todas las acciones requeridas para poner en marcha la Agenda 21 y las Declaraciones de Río y de Bosques, ya que las dos convenciones prevén que sean las Conferencias de las Partes sus órganos supremos de gobierno.

Colombia fue elegida como uno de los países miembros de la comisión por un período de dos años. Durante 1993 nuestro país jugó un papel de especial importancia en las acciones previas y posteriores a la instalación de la comisión, en su calidad de presidente del Grupo de los 77.

Además, Colombia trabaja conjuntamente con Estados Unidos para presentar a la comisión recomendaciones sobre mecanismos concretos de transferencia de tecnologías ambientalmente sanas, en los campos de desechos líquidos y energía. Precisamente, y como parte de esta tarea, los dos países invitaron un representativo grupo de doce gobiernos, así como representantes de diversos organismos privados e internacionales, con el fin de discutir documentos preliminares sobre el tema, en reunión que tuvo lugar en Cartagena en octubre de 1993.

LA ALIANZA GLOBAL: ¿OTRA UTOPIA?

En Río y después de Río, los países industrializados no han dado una lección contundente en términos éticos de su visión del futuro. Al no darla, muchos países en desarrollo consideran, no sin razón, que sus compromisos para resolver catástrofes planetarias, como el calentamiento de la tierra y el declive de la biodiversidad, no deben ir más allá de los adquiridos por los países desarrollados.

En Río, la alianza global —"global partnership" y "global compact"— fueron términos utilizados intensamente durante las negociaciones y quedaron consignados en diversos apartes de los textos acordados. No obstante, en los acuerdos mismos y en la práctica, han sido derrotados.

¿Qué es esto del "global partnership"? "Este parte de los supuestos de que el medio ambiente puede ser conservado solamente bajo condiciones de desarrollo global sostenible, y de que el modelo económico mundial vigente hace que el desarrollo sostenible sea imposible"⁸.

Para lograr la alianza global, los países industrializados y los países en desarrollo deberían adquirir una serie de compromisos diferenciados y complementarios. Los países del Norte, al reconocer que sus modelos de desarrollo y sus estilos de vida son los mayores causantes de los problemas planetarios más graves, deberían

⁸ GARETH PORTER y JANETH WELSH BROWN. *Global Environmental Politics* (San Francisco: West View Press, 1991), p. 148

comprometerse a reformar esos modelos y sus patrones de consumo asociados, en forma tal que sean compatibles en la salud de Gaia. Además, los países industrializados, al reconocer su mayor responsabilidad con respecto a los daños infligidos al planeta, deberían incurrir en un compromiso financiero que reconozca esa realidad y que debería traducirse en una transferencia de recursos nuevos y adicionales hacia los países en desarrollo.

Pero estos dos pilares fundamentales para la creación de un "global partnership" del lado de los países del Norte, no se concretaron. En la Agenda 21, los programas dirigidos a transformar las formas de vida de los países del Norte tienen un carácter fundamentalmente cosmético. Es decir, los países del Norte tomaron en Rio la posición de no renunciar, así fuese muy gradualmente, a sus estilos de vida, caracterizados por un olímpico despilfarro de energía.

Los países desarrollados tampoco hicieron ningún compromiso concreto sobre el aporte de recursos nuevos y adicionales requeridos por los programas acordados en la Agenda 21 y por los compromisos asociados a las convenciones. Tan solo manifestaron buenas intenciones, que en la práctica se traducirán en un aumento, no se sabe aún qué tan sustantivo, de los recursos del Global Environment Facility. De acuerdo con las previsiones (US\$ 2.000.000.000) estarán muy lejos de lo necesario (US\$ 75.000.000.000 anuales).

TRIUNFO DEL INCREMENTALISMO O LA "SOLUCIÓN BOMBERO"

Naturalmente, el "global partnership" también requeriría compromisos de los países del Sur para alcanzar un desarrollo sostenible. Ello significaría adelantar reformas domésticas en diversas dimensiones, dirigidas a desterrar la pobreza, causa y secuela del deterioro ambiental. E ingresar en el camino de creación de estilos de vida, patrones de consumo y modelos de desarrollo diferentes a los seguidos por los países industrializados. Pero ello exigiría como requisito indispensable, la colaboración de los países ricos, que por ahora, no da indicios de concretarse.

¿En qué quedamos? Lo que predominará en los años futuros es la misma aproximación hacia los problemas ambientales imperante en los últimos 20 años: las soluciones de carácter incremental, que consisten en ir resolviendo los problemas en forma puntual. Es algo así como la solución bombero: "vamos apagando incendios" en la medida que el fuego y el humo se vuelvan intolerables.

El incrementalismo, tal como lo señalan Porter y Welsh, "niega la necesidad de tomar en cuenta las interrelaciones de todos los problemas y las fuerzas globales, enfrentándolos sobre la base de caso por caso. Supone que se puede hacer un progreso razonable con respecto a los retos globales, dentro de los parámetros de las instituciones políticas globales existentes, la práctica diplomática tradicional y las realidades socio-económicas vigentes"⁹.

El triunfo de la solución de carácter incremental sobre el "global partnership" es expresión del predominio de la defensa de los intereses nacionales sobre el interés global. Y por eso, no es extraño que los organismos vinculados al sistema de Naciones Unidas, la banca multilateral y la ayuda bilateral, tiendan hoy a hacer énfasis en que los países resuelvan a nivel doméstico sus problemas ambientales, sin contar con los

⁹ *Ibid.*, p. 145.

recursos incrementales que se requerían.

Ello conducirá inevitablemente al intento de establecer nuevas condicionalidades sobre los países del Sur, bajo el supuesto de que la suma de esfuerzos nacionales resolvería los problemas globales. Pero es obvio que los esfuerzos domésticos en los países en desarrollo estarán guiados por el bajo grado de compromiso de los países del Norte y limitados por la carencia de los recursos nuevos y adicionales.

Si bien, como se ha dicho, la concepción de desarrollo sostenible quedó consagrada a lo largo y ancho de los documentos de Río, esta quedó montada sobre un terreno extremadamente frágil. Porque es obvio que ese tipo de desarrollo a nivel planetario sólo es posible a través de una solidaridad internacional sin precedentes en la historia de la humanidad.

Precisamente, este es uno de los planteamientos centrales del vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, en su libro "Earth in The Balance": "Es difícil imaginar bases realistas que alimenten la esperanza de salvar el medio ambiente global. No solamente porque carecemos de un amplio acuerdo sobre la necesidad de esta tarea, sino también porque nunca hemos trabajado juntos, globalmente, en ningún problema que lejanamente se aproxime a éste en su grado de dificultad. Aún así, debemos buscar un camino para trabajar en esta causa común porque la crisis que enfrentamos es un problema global, que sólo puede ser resuelto sobre una base global. Al enfrentar tan sólo una u otra dimensión, o al tratar de aplicar soluciones de manera aislada, sólo garantizaremos frustración, fracaso y un debilitamiento de las soluciones requeridas para enfrentar la totalidad del problema. Pese a que no existen precedentes reales para la clase de respuesta global que exige la crisis, la historia nos provee con un poderoso modelo de esfuerzo cooperativo: el Plan Marshall. En una colaboración brillante, ella misma sin precedentes, muchas naciones relativamente ricas y muchas relativamente pobres —motivadas por un propósito común— se unieron para reorganizar una región del mundo y cambiar su forma de vida"¹⁰.

Tan optimistas previsiones, así como las declaraciones del presidente Clinton sobre el cambio de política de su gobierno ante las convenciones de biodiversidad y de cambio climático, no deben conducirnos a un optimismo ingenuo. Así se deduce de la observación que me hiciera un alto funcionario del Departamento de Estado: "es cierto que la política ha cambiado. Pero estamos operando bajo las mismas restricciones financieras y políticas del anterior gobierno".

¹⁰ AL GORE. *Earth in the Balance*. New York: Houghton Mifflin Company, 1992.