

MEDIO AMBIENTE

*Manuel Rodríguez Becerra*¹

Publicado en: Ramírez, Socorro y Luis Alberto Restrepo (Coord). **Colombia: entre la inserción y el aislamiento.** Bogotá. Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional. 1997. pp232-260

Con frecuencia se oye decir que un buen manejo de las relaciones exteriores en materia ambiental constituye una oportunidad sin para que Colombia mejore su maltrecha imagen internacional. Esta afirmación que parece partir de la creciente conciencia que se ha ido formando sobre las riquezas naturales del país y, en particular, de nuestra pertenencia al exclusivo club de los países de la megadiversidad —o de una alta biodiversidad— que tan a la moda ha estado en los últimos años. Sin embargo, ni el gobierno, ni las universidades u otros centros de estudio, ni las organizaciones ambientales no gubernamentales han efectuado una consideración sistemática que nos permita conocer con alguna certeza cuál es el papel que Colombia ha jugado, o puede llegar a jugar, en el campo de las relaciones internacionales ambientales y cuáles son las oportunidades y amenazas que afrontamos, única forma de evaluar aquel tipo de afirmaciones, que en nuestro medio suelen hacer una carrera inusitada y popular.

La incorporación de Colombia en el proceso de relaciones internacionales ambientales está ligado con su riqueza en recursos naturales renovables, en particular aquellos que, como los bosques y la biodiversidad, tienen una importancia global. En forma paulatina las organizaciones internacionales, los gobiernos, los académicos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado de los países desarrollados fueron tomando interés por nuestro país. Las organizaciones internacionales, en su intención de vincularlo en diversos procesos de diálogo y negociación. Los gobiernos de los países desarrollados, como lugar para adelantar programas de cooperación técnica internacional dirigidos a la conservación. Los académicos, como campo para la investigación. Las ONG, con el fin de realizar diversos programas de acción. Y el sector privado, como fuente potencial de materias primas.

Por otra parte, el gobierno de Colombia, a partir de la Conferencia de Estocolmo, comenzó a otorgar mayor importancia a lo ambiental en su agenda nacional e internacional, a similitud de la mayor parte de los países en desarrollo. Un proceso favorecido por el aumento del interés público nacional por la conservación y buen uso de los recursos naturales y el medio ambiente, y que se expresó en el fortalecimiento de las organizaciones públicas para la gestión ambiental y de las organizaciones no gubernamentales. Y un proceso construido a partir de los esfuerzos pioneros que hicieron diversas entidades e individuos del gobierno y de la sociedad civil, desde tiempo atrás².

Al lado de la inserción de Colombia a los procesos vinculados a la conformación de una política global y regional en el campo ambiental, las relaciones bilaterales con los

¹ Ex Ministro del Medio Ambiente

² Manuel Rodríguez Becerra, "Ecología y Medio Ambiente", en: Álvaro Tirado Mejía, *Nueva. Historia de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, 2a. edición, en prensa.

países limítrofes en relación a los recursos naturales ubicados en la frontera se esbozan como una de las áreas prioritarias para su agenda internacional, por las oportunidades y conflictos potenciales que ofrece, no obstante que su acción en este campo ha sido tímida hasta el presente.

DE LAS CONVENCIONES PIONERAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA FLORA Y LA FAUNA A LAS NACIONES UNIDAS

El proceso de incorporación del tema de los recursos naturales renovables y el medio ambiente en la agenda internacional presenta por lo menos cuatro períodos distintivos. El primero se inició a mediados del siglo XIX con la adopción de tratados para la protección de la flora y fauna y concluyó en 1945 con la creación de nuevas organizaciones internacionales. El segundo periodo comenzó con la creación de las Naciones Unidas y culminó con la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. La ONU, en los últimos cincuenta años, ha tenido una gran incidencia en la inserción de lo ambiental en las agendas nacionales e internacionales. El tercero, parte de la Conferencia de Estocolmo, realizada en 1972, y se extiende hasta 1992 cuando tiene lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Unced. Durante estos veinte años se registró un acelerado proceso de elaboración de tratados regionales y globales y la creación de diversas organizaciones internacionales para el medio ambiente. Después de Unced, la concepción de desarrollo sostenible parece servir de telón de fondo a las relaciones internacionales ambientales; se trata de integrar ahora lo ambiental con las dimensiones económica y social del desarrollo en las políticas y legislación tanto a nivel internacional como nacional³.

Los primeros intentos para desarrollar normas ambientales internacionales se concentraron en la conservación de la flora y la fauna. La adopción de los tratados fueron *ad hoc* y de limitado alcance. Veamos algunos ejemplos: la Convención entre la Gran Bretaña y Francia relativa a los recursos pesqueros (1867), la Convención de los Países Nórdicos sobre la sobrexplotación pesquera (1882) y la Convención entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña para la Protección de Pájaros Migratorios entre los Estados Unidos y el Canadá.

El primer tratado, que buscaba la protección de la fauna silvestre en una región particular, fue la *Convention Destineeé a Assurer la Conservatton des Diverses Especies Animales Vivani a. l'Etat Sauvage en Ajrique qui son Útiles a l'Homme ou Inoffensives* (1900). En las Américas se adoptó años después la Convención del Hemisferio Occidental (Washington, D.C., 1940) para la protección de la naturaleza y la vida silvestre, de la Organización Panamericana.

La preocupación por el deterioro de los recursos del agua también originó una temprana normatividad internacional a nivel bilateral y regional. En el caso de las Américas se mencionan, por ejemplo, la Convención de México y Estados Unidos (1906) referente a la distribución justa de las aguas del Río Grande para fines de irrigación y el tratado limítrofe sobre aguas entre la Gran Bretaña (en representación del Canadá) y los Estados Unidos (1909). En este período se intentó, sin éxito, adoptar un instrumento que previniera la polución petrolera de los mares.

³ Philippe Sands, *Principles of international environmental law*, Manchester, Manchester University Press, 1995, pp. 25-62. L.K. Cadwell, *International Environmental Policy*, 1990, pp. 1-40.

La vinculación entre la salud y el medio ambiente fue también objeto de la normatividad como lo revelan las regulaciones para proteger la salud de los trabajadores contra los riesgos generados por la relación tecnología - medio ambiente, adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo, OIT (1920), uno de cuyos convenios fue aprobado por el Congreso Nacional de Colombia en 1931⁴.

Se puede afirmar que el tema de los recursos naturales renovables estuvo prácticamente ausente de la agenda internacional de Colombia durante este período. Se advierten, sin embargo, algunos primeros desarrollos a nivel doméstico en materia de políticas y normas. Mencionemos algunas. En 1909, se estableció la Comisión Forestal que tuvo entre sus funciones establecer las reglas de explotación de los bosques y se dispuso la asignación a los consejos municipales de las funciones de defensa de las aguas y riqueza vegetal. En 1936, la Ley de Tierras contempló normas de protección de aguas y de bosques y sentó las bases para el establecimiento de reservas. En 1946, se creó el Instituto de Fomento Forestal y el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico. Estos dos últimos estuvieron orientados fundamentalmente al aprovechamiento de estos recursos, aunque también se les asignaron algunas funciones para la conservación de los mismos⁵.

En síntesis, a lo largo del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX las naciones comenzaron a entender que el proceso de industrialización y el desarrollo exigían limitaciones al aprovechamiento de ciertos recursos naturales, en particular la flora, la fauna y el agua, así como medidas conducentes para enfrentar la contaminación. En forma paulatina se comenzaron a desarrollar políticas, crear instituciones y adoptar instrumentos legales apropiados. Si bien los arreglos institucionales fueron limitados y las normas internacionales fueron insuficientes para los problemas y las regiones cubiertas, ellas sentaron las bases de lo que sería el desarrollo de un interés internacional que ha llegado a ocupar una posición prioritaria a finales del siglo XX.

LOS AÑOS DE LA CONSERVACIÓN

La segunda fase del desarrollo de las relaciones internacionales ambientales se inició en 1945 con el nacimiento de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas. En este período se crearon un conjunto de organizaciones internacionales ambientales y se adoptaron diversos instrumentos legales, tanto regionales como globales, con el fin de buscar la conservación de recursos naturales renovables a un nivel tanto general como particular, y la resolución de diversos problemas de contaminación.

La Carta de las Naciones Unidas no incorporó los asuntos relacionados con la protección de los recursos naturales renovables y el medio ambiente. Si bien no se previó el establecimiento de una agencia internacional especializada en la materia, a la Organización para la Agricultura y la Alimentación, FAO, y la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Unesco, les fueron otorgadas responsabilidades relacionadas con aspectos ambientales y de la conservación.

En 1947, la ONU convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Conservación de los Recursos Naturales, Unccur. Esta tuvo lugar en Nueva York en 1949, con la participación de mil representantes de más de cincuenta países y fue su objetivo intercambiar ideas y experiencias para el uso y conservación de los recursos naturales

⁴ El convenio dirigido a proteger a los trabajadores de la exposición a la cerusa y sulfato de plomo.

⁵ M. Rodríguez, *op. cit.*

y para la reconstrucción de las áreas devastadas por la guerra. Si bien los resultados fueron limitados, su convocatoria determinó la competencia de las Naciones Unidas sobre los asuntos ambientales que, en últimas, derivó en las Conferencias de Estocolmo y Rio de Janeiro, dos momentos claves para impulsar el tema ambiental dentro de agenda internacional. Resulta interesante anotar que las relaciones entre la conservación y el desarrollo fueron tema central de Unccur, y que muchas de las discusiones se concentraron en las relaciones entre conservación y uso, conservación y desarrollo y el establecimiento de regulaciones para asegurar el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Después de Unccur las Naciones Unidas y sus agencias desarrollaron actividades que condujeron a diversos tratados, algunos de ellos ratificados por Colombia, entre los cuales se mencionan: la Convención Internacional para la Regulación de la Captura de Ballenas (1946); la convención Internacional para la Prevención de la Contaminación por Petróleo del Mar (1954); un conjunto de resoluciones de la Asamblea General sobre el uso de la energía atómica y los efectos de la radiación (1955) que condujeron al Tratado de Prohibición de Ensayos (1963); la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Pesqueros de Alta Mar (1958)⁶; el Tratado de la Antártica (1959)⁷; la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de la Vida Acuática, Ramsar (1971)⁸, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972)⁹; y la Convención Internacional sobre Comercio de las Especies en Extinción, Cites (1973)¹⁰.

Durante la década de los sesenta creció la preocupación por la contaminación ambiental causada por el desarrollo económico. Un conjunto de estudios científicos y libros adquirieron una gran popularidad y sobresalió entre ellos "La Primavera Silenciosa" de Rachel Carson. En los países occidentales la preocupación alcanzó su punto más alto a principios de los setenta ante los graves daños registrados por la lluvia ácida, los pesticidas y la contaminación industrial.

AÑOS SETENTA: EL INICIO DE LA CONCIENCIA PLANETARIA AMBIENTAL

"En la medida en que ingresamos a la fase global de la evolución humana, es obvio que cada hombre tiene dos países, el suyo propio y el planeta." Con estas palabras Barbara Ward y René Dubos concluyeron la introducción de su libro "Una sola tierra" que sirvió como telón de fondo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Unche, celebrada en Estocolmo en 1972. La visión global de un sólo mundo no era nueva; había sido presentada desde tiempo atrás por diversos filósofos, pensadores sociales, líderes religiosos y científicos mediante la idea de la familia humana y había inspirado la fundación de la Liga de las Naciones a principios del siglo. Pero la noción de mi país el planeta, presentada por Ward y Dubos, fue más allá. Ella penetra nuestra habitación terrestre y la totalidad de la creación con nuevas visiones del orden planetario fundado en el concepto de una biosfera que compartimos y exige estrategias solidarias para la supervivencia.

La preocupación de los países desarrollados, promotores de la Conferencia, se concentró en las amenazas impuestas al medio ambiente por la contaminación

⁶ Aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 119 de 1961

⁷ Colombia es parte consultiva desde 1989.

⁸ En proceso de ratificación

⁹ Aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 45 de 1983.

¹⁰ Aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 17 de 1981.

industrial y el desarrollo económico. Indira Ghandi introdujo la concepción de la polución de la pobreza. Y con ella subrayó que la pobreza y la carencia de desarrollo imponían las más grandes amenazas al bienestar humano y al medio natural. En Estocolmo se iniciaba así el debate entre los países del norte y el sur sobre la prioridad entre el crecimiento económico y la protección ambiental, que hoy está aún lejos de resolverse. Con estas nuevas concepciones y polarizaciones se estaba iniciando la era del medio ambiente global.

La Conferencia de Estocolmo

La Conferencia de Estocolmo ubicó el tema del medio ambiente en la agenda global y abrió el debate acerca de sus componentes y variables. Paulatinamente, sus conclusiones y recomendaciones abrieron camino, sus interrogantes fueron materia de diversos foros y estudios y sus debates motivo de nuevos acuerdos y diferencias.

Se adoptó la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano que contiene veintiséis principios que han servido como base para la construcción de tratados internacionales y legislaciones ambientales a nivel nacional. Entre ellos se subraya el Principio 21 que señaló el deber de los estados de garantizar que sus actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daño en otros estados o más allá de su jurisdicción nacional, que incluyen tanto el alto espacio como la alta mar. Esta responsabilidad se extiende a actividades bajo control del estado, tales como aquellas adelantadas por nacionales o por buques o aeronaves registrados en su territorio.

Al lado del Principio 21, se subraya otro resultado relevante de la Conferencia: el establecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Unep, con el fin de catalizar la solución de los problemas ambientales del orden nacional e internacional y para monitorear el estado del medio ambiente global. Unep ha sido responsable por el establecimiento y la puesta en marcha del Programa de Mares Regionales que incluye cerca de treinta tratados, así como de importantes tratados globales.

En Estocolmo se crean las condiciones para la elaboración de diversos tratados entre los cuales se mencionan: el Tratado de Cooperación Amazónica¹¹, la Convención sobre Contaminación del Aire de Amplio Rango (Convención sobre Lluvia Acida, 1979), la Convención sobre la Conservación de Especies Animales Migratorias, CMS (1979), la Convención para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos de la Antártica (1980), la Convención sobre el Control del Transporte Transfronterizo y Disposición de Desechos Peligrosos (Basilea, 1989), la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Uclós (1982).

Como consecuencias de la Conferencia también se identifican: el mayor énfasis en los problemas transnacionales y en los de salud pública generados por la contaminación; la creación y fortalecimiento de agencias nacionales para la gestión ambiental (en Europa se establecieron principalmente ministerios, en las Américas, institutos adscritos a ministerios) y el surgimiento de nuevas legislaciones nacionales, o reforma de las existentes, para la protección y buen uso de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

¹¹ Aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 74 de 1979.

La gestión ambiental en Colombia

En 1974, en Colombia se reformó el Inderena y se expidió el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, como respuesta de nuestro país a la Conferencia de Estocolmo.

Al reformarse el Inderena, se sustituyó su nombre de Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales por el de Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, una nota inequívoca de su nueva orientación. El Instituto había sido creado en 1968, mediante la fusión de la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú. Esta División se estableció en 1952 como consecuencia de la recomendación que, sobre el particular, hizo la Primera Misión del Banco Mundial que vino a Colombia bajo la dirección del Profesor Lauchlin Currie en 1950. En las propuestas de la Misión del Banco se advierten los ecos de la Conferencia Unccur, en la cual esta entidad participó activamente. En forma similar la CVM, establecida también por recomendación de una misión dirigida por el economista norteamericano, fijó como su objetivo dirigir el aprovechamiento y protección de los recursos naturales cuyo acceso se propició con la construcción del ferrocarril del Atlántico.

Simultáneamente a la respuesta del estado colombiano a la Conferencia de Estocolmo, las organizaciones ambientales no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil incrementaron sus acciones en pro de la conservación y buen uso de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. En 1973, dieron su más clara expresión, cuando derrotaron el intento de transformar el Parque Natural del Tayrona en un enclave para el turismo de lujo. Este Parque, un lugar con valores culturales, biológicos y escénicos de alto valor, no podía, en el sentir de muchos colombianos, seguir el camino de la destrucción a que habían sido sometidas muchas de nuestras riquezas naturales y paisajísticas. El destino del Tayrona como Parque Natural Nacional quedó confirmado tras el debate más intenso adelantado en el país sobre la conservación y el desarrollo, un hito en la formación de la conciencia ambiental de los colombianos que contribuyó a que la conservación y buen uso de los recursos naturales renovables y del medio ambiente surgieran como un interés público de carácter nacional¹².

Colombia incrementó su presencia en los diferentes diálogos y foros internacionales a través de la Cancillería y del Inderena. No obstante sus limitados recursos, el Instituto adquirió un alto perfil entre las instituciones de su misma naturaleza de Latinoamérica en virtud de las intervenciones de expertos en el área de conservación y de la activa y continuada participación de su directora de relaciones internacionales, Margarita Marina de Botero, quien habría de ser directora del Inderena entre 1982 y 1986. A Margarita Marino la distinguieron como miembro de la Comisión Brundtland, integrada por veinticuatro ambientalistas del globo, elegidos por su calidad personal.

La Comisión Brundtland

¹² M. Rodríguez, op, cit.

En la década posterior a Estocolmo se registraron algunas mejoras en la calidad ambiental de los países desarrollados. Pero el aceleramiento del deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente a nivel internacional y global —la deforestación, la desertificación y la contaminación marina— así como la mayor degradación ambiental del mundo en desarrollo, motivó a la Asamblea de las Naciones Unidas a constituir la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que en 1987 presentó el informe "Nuestro futuro común". La Comisión fue presidida por la primer ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland.

Mientras la Comisión adelantaba sus trabajos, entre 1984 y 1987 se confirmaron dos de las mayores amenazas del globo: el agujero de la capa de ozono y el cambio climático. El primero de ellos es grave porque significa la creciente desaparición del escudo de la Tierra y la consecuente entrada de las más dañinas radiaciones solares. El segundo lo es porque conlleva el calentamiento de la tierra —que traerá como efectos la elevación del mar con la desaparición de algunas islas y la inundación de vastas extensiones continentales, y el declive de la biodiversidad, entre muchos otros. La ocurrencia de estos fenómenos, generados por la acción humana, no eran conocidos por los delegados de la Conferencia de Estocolmo, en 1972, cuando analizaban las estrategias para conservar la salud del planeta. Este hecho nos permite suponer que eventualmente hoy no conozcamos otros fenómenos ambientales generados por el hombre que amenacen el mundo y nuestra existencia.

Obviamente las respuestas no se hicieron esperar. En 1985 se acordó la Convención de Viena sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono¹³ y en 1987 se suscribió el Protocolo de Montreal que marcó la iniciación de la construcción de un nuevo tipo de convención global, que determinó con exactitud los compromisos y modalidades para detener la emisión de esas sustancias. Fijó estándares y un claro programa de puesta en marcha, con fechas para alcanzar las metas acordadas. En virtud de que los países desarrollados son los mayores causantes del agotamiento de la capa de ozono, se estableció un fino balance entre las responsabilidades de éstos y los países en desarrollo, expresado en el gobierno, la financiación y la puesta en marcha de lo acordado. A finales de la década se comenzaron a sentar las bases para la negociación de una convención sobre cambio climático.

La Comisión Brundtland señaló la emergencia del creciente problema ambiental: "Tenemos las tendencias del medio ambiente que amenazan con modificar radicalmente el planeta, que amenazan la vida de sus especies, incluida la humana". El Informe reconoce la profunda interdependencia entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo. Entiende el deterioro ambiental como causa y secuela de la pobreza. Señala la riqueza y los patrones de desarrollo de los países industrializados, adoptados profusamente por los países del tercer mundo, como la mayor fuente de desperdicio de los recursos naturales del globo y de la contaminación. Reconoce el incremento de problemas ambientales transfronterizos como, por ejemplo, la lluvia ácida, el deterioro de cuencas hidrográficas internacionales, y el transporte de materias primas o desechos tóxicos y peligrosos. Llama la atención sobre el alarmante aumento de la deforestación y de la tasa de extinción de las especies y ecosistemas, la disminución de las fuentes de agua y el agotamiento de los *stocks* de pesca marina y continental. Subraya el creciente deterioro del ambiente urbano, hogar de la mayor parte de la población de los habitantes del planeta. Urge a la Asamblea de las Naciones

¹³ Aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 30 de 1990.

Unidas para convocar una conferencia global sobre medio ambiente y desarrollo. Plantea el desarrollo sostenible como la meta a la cual debemos dirigirnos¹⁴:

Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo sostenible implica límites —no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas—, pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico.

AÑOS NOVENTA: MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

La agudización de los problemas ambientales se hicieron más evidentes ante la ocurrencia de numerosos desastres ecológicos, entre ellos, el escape de elementos de alta toxicidad de una planta de la Unión Caribe en Bosphal, India (1984), la explosión de una red de gas en México (1984), la sequía y la hambruna en África (1985), la desaparición de la población de Armero bajo un alud de lodo volcánico en Colombia (1985), el accidente nuclear en Chernobyl en Rusia (1986), el derrame de químicos en el Rin (1986), las inundaciones en Bangladesh (1987), las inundaciones de las islas Maldivas (1987) y el accidente del buque-tanque Valdés de la Exxon en Alaska (1989).

Todos estos hechos convergieron hacia la convocatoria en Diciembre de 1989 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Tres procesos de negociación global se adelantaron en forma paralela entre 1990 y junio de 1992, fecha de la Cumbre de Jefes de Estado, culminación de la Conferencia. Uno, dirigido a acordar la convención de Cambio Climático, con el fin de detener este fenómeno. Otro, a acordar la convención sobre la Biodiversidad, dirigida a detener el declive de la diversidad biológica y a lograr su conservación y uso sostenible. Y el tercero, orientado a establecer unos principios básicos y unos programas dirigidos a resolver los problemas ambientales críticos en los campos del medio ambiente y el desarrollo.

Como resultados de la Cumbre de la Tierra se subrayan: la adopción de un conjunto de principios que deben guiar la conducta de los hombres y de los países en los campos del desarrollo sostenible y del medio ambiente (la Declaración de Río); la adopción de la Agenda 21, una expresión programática de la Declaración de Río; la firma de las convenciones globales sobre el cambio climático y la biodiversidad; la adopción de una declaración autoritativa, jurídicamente no vinculante, para el desarrollo sustentable de todo tipo de bosques; los mandatos para iniciar las negociaciones conducentes a la Convención sobre Desertificación, suscrita en 1995, y para la convocatoria de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo en la cual se acordó, en 1994, un Plan de Acción¹⁵.

La Conferencia de Río validó el término "desarrollo sostenible" al más alto nivel político, como la meta hacia la cual deben dirigirse las naciones y el mundo.

La vaguedad del término generó problemas en los procesos de negociación conducentes a la Cumbre de la Tierra, aunque hay que reconocer que esa misma

¹⁴ Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, *Nuestro Futuro común*, Santa Fe de Bogotá, Alianza Editorial Colombiana, Colegio Verde de Villa de Leyva, 1988.

¹⁵ Luigui Campligio y otros, *The Environment After Río*, Londres, Graham & Trotman, pp. 3-13.

vaguedad fue esencial para que alcanzara una aceptación global. Una comparación de los resultados obtenidos en las conferencias de Río y Estocolmo indican un cambio mayor en el entendimiento de los problemas asociados al desarrollo humano en el largo plazo.

En la Cumbre de Río participaron 102 jefes de estado, una expresión evidente del lugar que ha llegado a ocupar el tema ambiental en la agenda global. El Presidente de Colombia, César Gaviria (1990-1994), suscribió los cinco documentos acordados. Las dos convenciones de cambio climático y biodiversidad fueron posteriormente ratificadas por nuestro país, en los años 1994 y 1995.

Colombia participó activamente en la preparación de la Conferencia, que se prolongó por más de dos años, con una amplia delegación de la cual hicieron parte representantes de los sectores económicos y ambientales, público y privado. A nivel doméstico la Unced, a similitud de la mayor parte de los países en desarrollo, tuvo una gran influencia. A ella están asociados, entre otros, la consagración en la Constitución Política de un amplio conjunto de artículos sobre medio ambiente y desarrollo, la expedición de la Ley 99 de 1993 mediante la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio del Medio Ambiente, la asignación de sustantivos recursos económicos para la gestión ambiental, y la iniciación de diversos programas para la conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, que incluye el otorgamiento de una mayor prioridad a la cuestión urbana.

Al mismo tiempo que en la Conferencia de Río se adoptó el planteamiento según el cual para resolver los problemas críticos del medio ambiente y el desarrollo se requería de una solidaridad global, no se hicieron los compromisos requeridos para su concreción. El *global partnership* y el *global compact* fueron términos utilizados intensamente durante las negociaciones, quedando consignados en los textos acordados¹⁶. La solidaridad global fue establecida como una de las condiciones básicas para alcanzar el desarrollo sostenible tal como se establece en el Principio 7 de la Declaración de Río:

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Los países del norte al reconocer que sus modelos de desarrollo y sus estilos de vida son los mayores causantes de los problemas ambientales más graves enfrentados por el planeta deberían comprometerse a ingresar en el camino conducente a reformar esos modelos y los patrones asociados de consumo. Pero los programas acordados en la Agenda 21 con el objetivo de transformar los estilos de vida de los países del norte tienen un carácter fundamentalmente cosmético.

El reconocimiento de los países industrializados de su mayor responsabilidad con respecto a los daños infligidos al planeta debería traducirse en un incremento de la cooperación internacional hacia los países en desarrollo, a través de recursos financieros y transferencia de tecnología. Estos dos pilares fundamentales para la creación de un *global partnership* del lado de los países del norte, están contenidos en los cinco

¹⁶ Manuel Rodríguez Becerra, *Crisis ambiental y relaciones internacionales. Hacia una estrategia colombiana*, Santa Fe de Bogotá, Fescol, Fundación Alejandro Ángel Escobar, 1994, pp. 48-65.

acuerdos de la Conferencia de Río con diverso grado de obligatoriedad. La Agenda 21, la Declaración de Río y la Declaración de Bosques —un programa y unas declaraciones jurídicamente no vinculantes—, así como las Convenciones de Biodiversidad y de Cambio Climático, establecen como condición necesaria para alcanzar la sostenibilidad la transferencia de recursos nuevos y adicionales y de tecnologías en términos preferenciales y concesionales de los países del norte a los países del sur.

En Río, los países industrializados no hicieron compromisos concretos en el campo financiero sino simplemente manifestaron buena voluntad en relación a su provisión de los recursos estimados para la puesta en marcha de la Agenda 21 (el 25 % de su costo debería ser aportado por los desarrollados) y de solo otros programas que se desprendieran de las convenciones y de la Declaración de Bosques.

El poco compromiso de los industrializados en la Conferencia de Río se explica en parte por la coyuntura internacional. Tal es el caso de la financiación. El supuesto hecho en la convocatoria de la UnCED, según el cual el final de la guerra fría significaría la liberación de recursos dedicados a la cuestión militar para dirigirlos hacia la construcción del desarrollo sostenible, no resultó correcto. De una parte, las economías domésticas de algunos de los países industrializados han pasado por períodos difíciles en los últimos años. De otra, el derrumbe de las economías de los países de la antigua Unión Soviética y de los países de Europa del Este, han determinado que las prioridades en términos de ayuda económica hayan cambiado.

Esta falta de compromiso tiene también relación con el hecho de que al mismo tiempo que se realizaba la Cumbre de Río el proceso de internacionalización del comercio avanzaba en forma sustantiva. Tanto para la Cumbre de Río como para la Ronda de Uruguay el crecimiento económico de los países —en el contexto de la internacionalización del comercio— es una condición necesaria para el desarrollo sostenible. Y la mayor parte que los países desarrollados suponen que ese crecimiento generará los recursos financieros y creará las condiciones para el acceso tecnológico requeridos por los países del sur, y por el que planea alcanzarlo. Así que en la perspectiva de los países desarrollados las fuerzas del mercado parecerían sustituir la solidaridad internacional como fundamento crítico de la sostenibilidad; doméstica y global.

Pero si miramos la sostenibilidad del desarrollo desde la dimensión ambiental coincidimos con la afirmación según la cual "no existe ninguna evidencia de que las fuerzas de mercado por sí solas podrán proteger el medio ambiente. Existen por el contrario muchas evidencias que comprueban que las fuerzas del mercado totalmente liberadas pueden degradar el medio ambiente a una gran velocidad. Alimentadas por el atractivo de la ganancia a corto plazo, estas fuerzas son poderosas. El asunto crítico es, por consiguiente, cómo obtener lo mejor de las fuerzas del mercado —el desarrollo económico y la eficiencia y la innovación que con frecuencia acompañan la competencia— al mismo tiempo que se orientan las fuerzas hacia la protección del medio ambiente y la igualdad de oportunidades"¹⁷.

COLOMBIA: PERSPECTIVAS

En la Conferencia de Río se reconoció en forma inequívoca la íntima vinculación entre las dimensiones económica, social y ambiental y la necesidad de afrontarlas en

¹⁷ Johan Holmberg, *et al*, *Facing the Future, Beyond the Earth Summit*, Londres, International Institute for Environment and Development, 1993, p. 12.

políticas integradas. Si bien hoy este mensaje es de amplia aceptación, el desarrollo sostenible es un concepto difícil de poner en marcha, y apenas comienzan a registrarse algunas pocas experiencias en algunos países y sectores de actividad. El concepto mismo continúa teniendo, entre la opinión pública y en muchos sectores gubernamentales, un sesgo ambientalista y es con frecuencia utilizado en forma puramente retórica.

En los años futuros la aproximación internacional hacia lo ambiental se caracterizará por:

1) Las soluciones de carácter incremental, que es la forma que ha predominado en las tres últimas décadas y que consiste 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 han señalado Porter y Welsh, niega la necesidad de tomar en cuenta las interrelaciones de todos los problemas y 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 socioeconómicas vigentes"¹⁸.

2) Los bajos niveles de cooperación internacional —recursos financieros y transferencia tecnológica— de los países desarrollados hacia los países en desarrollo para apoyar los programas dirigidos a resolver los problemas ambientales globales, con relación a las necesidades que para el efecto se previeron en la Conferencia de Río; el declive de la ayuda para el desarrollo presentada en los últimos cuatro años parece ser una tendencia irreversible, tal como en diferentes escenarios lo han anotado autorizados voceros de los Estados Unidos y de la Comunidad Europea. De esta tendencia principal se excluyen algunos países (v. gr., los nórdicos) que han afirmado su compromiso de duplicar los niveles del ODA, e incluso ir más allá, de conformidad con la voluntad manifestada en la Cumbre de la Tierra.

3) La presión de los países desarrollados sobre los países en desarrollo para que estos pongan en marcha las acciones que se requieren en el ámbito de su territorio y que buscan resolver los problemas de orden global, a partir de la suma de esfuerzos y recursos financieros de origen fundamentalmente doméstico.

Los bosques, la biodiversidad y los ecosistemas limítrofes: los eslabones críticos

En el marco de estas tendencias Colombia deberá desarrollar su política exterior ambiental en sus diferentes dimensiones, entre las cuales los bosques —y con ellos la biodiversidad— y los ecosistemas limítrofes constituyen las áreas críticas de inserción del país en el contexto internacional.

Al hacer esta última afirmación debemos entender que Colombia es un país con una importancia media en el campo de las relaciones internacionales ambientales. Son países claves aquellos que producen una contaminación actual o potencial de alto impacto a nivel global, o que cuentan con una riqueza significativa de recursos naturales renovables, o que tienen una participación importante en el aprovechamiento y comercialización de los mismos. Las potencias ambientales globales por lo general califican en dos a más categorías: Brasil, Estados Unidos, Unión Europea, Rusia, China, India, Indonesia, Malasia y Japón.

¹⁸ *Ibid.*, p. 145.

Del hecho de que Colombia sea uno de los países de la megadiversidad no se puede concluir que pertenezcamos a este grupo de potencias ambientales. Nuestra diversidad biológica es en una alta proporción compartida por otros países del trópico, y muy en particular los amazónicos, hecho que nos indica que al lugar que ocupamos como país megadiverso —entre los tres más ricos— no le podemos atribuir un poder equivalente en el ámbito internacional, pues aparte de los endemismos, nos estamos refiriendo a recursos con los cuales cuentan también otros países. Y este último hecho hace que los usuarios de los recursos genéticos tengan diversas opciones para acceder a ellos y propender por su conservación *ex situ*,

Los bosques. En los bosques se encuentra la mayor proporción de la riqueza del país en biodiversidad. Una situación que se debe enmarcar en el hecho de que Colombia sea uno de los países con una más alta biodiversidad del planeta (con un área equivalente al 1 % del territorio emergido de la tierra representa el 10 % de la biodiversidad global).

Los bosques son también un sumidero significativo de carbono, un hecho que se debe enmarcar en el ámbito del calentamiento global. Porque los bosques pueden ser un activo en nuestras relaciones internacionales en la medida en que los conservemos, o un pasivo en caso de que los destruyamos. Desafortunadamente nuestra posición es la última. Recordemos que Colombia registró una deforestación de 800.000 hectáreas anuales en los años ochenta lo que le ubicó como segundo emisor neto de carbono por este concepto entre los países tropicales, siendo superado sólo por Brasil¹⁹.

Los bosques como soporte de la biodiversidad y sumideros de carbono son las dos razones fundamentales para que tengan una preeminencia como recurso natural en las relaciones internacionales en materia ambiental. Pero no debemos perder de vista que los bosques son también fuente de productos maderables y prestan otras funciones no maderables —adicionales a las mencionadas— de particular relevancia doméstica, entre las cuales se mencionan: los productos no maderables para consumo doméstico, la protección ambiental, las funciones de soporte de la vida, uso recreacional y espacio de vida de diversos grupos poblacionales.

La cobertura forestal de Colombia asciende aproximadamente a 45 millones de hectáreas —un país intermedio en este recurso. Los bosques más significativos de Colombia a nivel global se encuentran en la cuenca amazónica y en la región pacífica. Nuestro bosque amazónico (7 % de la extensión total) es significativo en virtud de las múltiples funciones globales que cumple este gran ecosistema, que se refieren a su riqueza en biodiversidad, su papel como sumidero de carbono, su papel en los regímenes hídricos y de vientos, etc. A su vez, en el ecosistema boscoso del denominado Chocó Biogeográfico se ubica una de las regiones del globo con más alta biodiversidad, caracterizada por una alta proporción de endemismos. La tasa de deforestación después de haber llegado a 800.000 hectáreas anuales en la década de los ochenta hoy parece situarse en las 300.000 hectáreas anuales, que no sólo nos convierte en un emisor neto de carbono sino que constituye la mayor causa del declive de la biodiversidad.

A nivel global el único instrumento que aborda el tema de los bosques en forma comprehensiva es la "Declaración autorizada sin fuerza jurídica obligatoria de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo", suscrito en la Conferencia de Río en

¹⁹ Germán Bundestang (edit), *Protecting (he Tropical Foreste*, Bonn, Deutcher Bundestag, 1990, pp. 193 y 430.

1992. Una de las principales metas que se propusieron los países desarrollados para la Cumbre de Río fue la de acordar una Convención Global de Bosques. Pero no logró cristalizar ante la gran oposición que encontró por parte de los países en desarrollo que consideraron que podría atentar contra su derecho soberano de explotar sus bosques como base para su crecimiento económico, y que vieron que el interés de los países industrializados en este tratado se relacionaba con su preferencia a conservar los bosques tropicales como sumideros de carbono en lugar de tomar medidas para reducir a nivel doméstico la emisión de gases de efecto invernadero. Los países en desarrollo prefirieron entonces concentrar sus esfuerzos en la negociación de las convenciones de Biodiversidad y Cambio Climático²⁰.

En la actualidad se adelantan en forma simultánea dos procesos internacionales que tienen que ver con el objetivo de buscar una mayor acción sobre los bosques a partir de los acuerdos de Río, con miras a detener y presentar los fenómenos de deforestación y degradación, que se presentan a nivel global. Así, mientras en el trópico se deforestan aproximadamente diecisiete millones de hectáreas anuales, una buena parte de los bosques temperados y boreales presentan problemas de degradación, originados en formas inadecuadas de aprovechamiento. Sobre los graves deterioros que enfrentan los bosques boreales y temperados sólo se ha tomado particular conciencia después de la Cumbre de Río, en donde la atención se concentró en los bosques tropicales. El Panel Intergubernamental de Bosques de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas deberá presentar en el mes de abril de 1997 —después de dieciocho meses de constituido—, un conjunto de recomendaciones sobre un temario muy comprehensivo que incluye la conveniencia, o no, de acordar una convención global sobre bosques. La Comisión Mundial de Bosques y de Desarrollo Sostenible, una iniciativa de la sociedad civil constituida a similitud de la Comisión Brundtland, presentará un informe independiente a finales de 1997. No parece existir aún el acuerdo necesario para adelantar una convención de bosques, aunque antiguos opositores como Malasia parecen ahora partidarios de contar con este instrumento²¹.

En las negociaciones hasta ahora transcurridas en el Panel de Bosques se confirma nuevamente la existencia de muy pocas posibilidades para que su conservación y uso sostenible tenga como base una significativa cooperación internacional. A similitud de otros escenarios de negociación ambiental, los países desarrollados enfatizan la generación de recursos de origen doméstico y las fuentes internacionales de financiación privada como los pilares sobre los cuales se podría alcanzar aquellos objetivos. Y se parte del supuesto fundamental de que una adecuada valoración de los productos y servicios no maderables del bosque generaría los recursos requeridos para el efecto.

Es necesario revisar la realidad de este último supuesto puesto que muchos países, entre ellos Colombia, parecen aceptarlo como base para su política de bosques. Un reciente estudio revisa los principales hallazgos sobre la materia en los últimos años y establece:

Si el futuro de los bosques del mundo descansara solamente en la demostración y captura de valores no maderables, bien podríamos esperar que algunos bosques se salven y muchos

²⁰ Manuel Rodríguez Becerra, "Grupo intergubernamental *ad hoc* sobre bosques", documento preparado para la Unidad de Política Ambiental, 1995, sin publicar, pp. 19 y 20.

²¹ El autor de este capítulo es copresidente del Panel de Bosques en representación de los países en desarrollo y es miembro de la Comisión Mundial de Bosques. Sir Martin Holdgate, de la Gran Bretaña, es también copresidente del Panel en representación de los países desarrollados. La Comisión Mundial de Bosques está compuesta por 24 miembros a título personal y es presidida por el ex Primer Ministro de Suecia, Olla Ullster.

desaparezcan. No obstante las tempranas afirmaciones acerca de que los valores no maderables probarían ser altamente significativos, y a menudo en exceso de los valores alternativos de talar los bosques para dedicar la tierra a otros usos, los valores no maderables parecen ser muy insuficientes para justificar la prevención de la deforestación y la plantación de nuevos bosques. Las circunstancias más favorables parecen encontrarse allí donde los valores recreacionales son altos y sobre todo donde la secuestación del carbón pueda ser apropiada²².

Los bosques y el cambio climático. Así pues que al definirse las políticas nacionales sobre bosques, que estarán carentes en el futuro de una cooperación internacional significativa, no resulta razonable partir del supuesto de que estas podrán ser financiadas a partir de los valores no maderables, como es el caso de la biodiversidad. El único valor altamente significativo para todos los bosques por este concepto es el de depósito de carbón, un valor que tendería a reafirmarse en los años venideros si los científicos no cambian su punto de vista sobre la amenaza del calentamiento de la tierra.

Hoy existen unos mercados emergentes de los sumideros de carbón, y bien podría afirmarse que estos tenderían a aumentar en la medida en que los países desarrollados acepten la afirmación dominante de la comunidad científica sobre el calentamiento global y tomen las acciones concomitantes. Pero si este fuera el caso, el reconocimiento económico pleno de este servicio no se concretaría antes de diez o veinte años.

Un escenario posible es que esta aceptación no se exprese en un reconocimiento económico apropiado del valor de secuestación del carbón por los bosques, sino que la conservación de éstos se torne en un asunto de seguridad global y que una proporción desmesuradamente alta de su costo tenga que ser asumida por los países dueños de ellos, como es hoy la tendencia dominante.

Toda vez que una parte sustancial de la deforestación se origina en incentivos perversos tales como subsidios a la apertura de tierras para la actividad agropecuaria, o en sistemas de tenencia de la tierra basados en la especulación, o derechos de propiedad inseguros, los gobiernos de los países en desarrollo se verán eventualmente abocados a atacar estas causas subyacentes, ante las presiones domésticas causadas por el crecimiento poblacional y el descontento social. Si no lo hacen, seguramente los países desarrollados, enfrentados al problema del calentamiento global, ejercerán la presión requerida para que los países en desarrollo remuevan esos factores estructurales de la deforestación de carácter doméstico. A estas acciones nacionales eventualmente podrían sumarse incentivos de carácter económico de origen internacional.

La biodiversidad y los compromisos de la convención. Como se dijo, Colombia es uno de los países del planeta más ricos en este recurso. Si bien la mayor proporción de la diversidad biológica nacional se ubica en los bosques de la Amazonia y del Chocó Biogeográfico, ello no nos debe hacer perder de vista que las otras regiones —Caribe, Orinoquía, Andina— guarda en sus ecosistemas boscosos y acuáticos una gran riqueza biológica.

El tema de la diversidad biológica en el contexto de las relaciones internacionales hay que referirlo a la Convención de Biodiversidad. Los objetivos básicos de este instrumento se resumen en la conservación de la diversidad biológica, su uso sostenible y la justa y equitativa repartición de los beneficios derivados de ella.

²² David Pearce, "Can non-market values save the world's forests?", documento presentado en el "International Symposium on the Non-market Benefits of Forestry", Edimburgo, junio de 1996, p. 10.

Contiene 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, conocido como "los derechos del país de origen" o reconocimiento de la biodiversidad como patrimonio nacional, ha sido señalado como un gran logro para los países ricos en biodiversidad. Colombia fue uno de los países en desarrollo que más defendió este derecho. En los años precedentes a la negociación de la Convención muchos países desarrollados arguyeron que este era un patrimonio de la humanidad un *global common*, a similitud del aire o la alta mar. Y en la práctica diferentes sectores la utilizaron como tal.

Uno de los argumentos que más ha sido utilizado para enfatizar la importancia de los derechos del país de origen hace referencia a los enormes potenciales que ofrece para el desarrollo de nuevos alimentos, drogas y otros productos mediante la utilización de la biotecnología moderna. Este argumento y estimaciones que sobre la materia hicieran diferentes científicos (v. gr., Myers) fue comprado sin beneficio de duda por los conservacionistas y por muchos gobiernos de los países en desarrollo²³. Los recursos económicos procedentes de los derechos de acceso a los recursos genéticos por parte de las multinacionales y la participación económica que los países de origen tendrían en las utilidades provenientes del desarrollo de nuevos productos no sólo constituiría la base económica misma para asegurar su conservación, sino que dejaría excedentes en beneficio de las comunidades mismas y otros sectores del país. Esta línea de argumentación ha llegado incluso al punto de señalar a la biodiversidad como el oro verde del siglo XXI.

El discurso de los potenciales económicos de la biodiversidad ha penetrado también a las comunidades de base que habitan los bosques ricos en este recurso. En Colombia, por ejemplo, las comunidades negras del Chocó Biogeográfico consideran que en la biodiversidad de esa región radica la posibilidad de redimir su ancestral pobreza, y un argumento similar se oye también en otras regiones del país y del globo.

La evidencia hoy existente, tal como se adujo en la sección anterior, parece indicar que no hay razones para tanto optimismo. La renta potencial procedente de la biodiversidad, estimada por hectárea de bosque tropical, indica que estaría lejos de asegurar las rentas que permitieran la conservación de los bosques que la soportan²⁴.

Aparte de este hecho, desde tiempo atrás hay quienes con razón han argumentado que los recursos asociados a la biodiversidad no son diferentes para el comercio a los productos básicos. En últimas, el componente mayor del precio del producto desarrollado a partir de la biodiversidad está dado por el valor agregado en el proceso de investigación y desarrollo, representando un valor menor al correspondiente a los recursos genéticos²⁵.

Por último, se ha argüido que la oportunidad de sacar el mayor provecho a los recursos de la biodiversidad no es igual para todos los países en desarrollo. Aquellos que más rápidamente efectúen negocios y establezcan programas de investigación y desarrollo serán los ganadores. Ésta afirmación la respaldan dos hechos. De un lado, una parte

²³ Hasta cierto punto llegué a adoptar esta posición en el capítulo "Biodiversidad: oportunidades para su desarrollo sostenible", en M. Rodríguez, *Crisis ambiental y relaciones internacionales*, op. cit.

²⁴ David Pearce, op. cit, p. 5.

²⁵ Hoy se vaticina un enorme potencial de la biotecnología. Véase, por ejemplo, Martin Fransman y otros, *The Biotechnology Revolution?*, Oxford, Blackwell, 1995.

sustancial de los recursos genéticos son compartidos por más de dos países, lo que significa que un instituto de investigación o una multinacional encuentra más de un proveedor posible para un determinado recurso. De otra parte, si bien es cierto que más del 50 % de la biodiversidad se ubica en el trópico, los países desarrollados mismos cuentan con recursos genéticos de consideración en su territorio, un hecho que les ofrece enormes posibilidades, más si se tiene en cuenta su enorme capacidad de investigación y desarrollo.

Las limitadas perspectivas económicas de la biodiversidad, con relación a las expectativas originalmente creadas, las están sintiendo hoy incluso aquellos países pioneros en la búsqueda de oportunidades, como es el caso de Costa Rica que ha adelantado una audaz campaña para ofrecer las posibilidades de su biodiversidad a nivel internacional, incluyendo la realización de un acuerdo con una multinacional (Merck-Inbios) que ha suscitado gran controversia. En la reciente reunión del Banco Mundial sobre desarrollo sostenible (octubre de 1996), el Presidente Figueres manifestó su gran preocupación por los insuficientes recursos que su país estaba generando con base a esta estrategia, en comparación con los requeridos para fines de conservación.

En síntesis, los países en desarrollo están enfrentados a cumplir con los compromisos adquiridos en la Convención de Biodiversidad como responsables primarios que son de su conservación y uso sostenible. Los recursos económicos potenciales generados a partir de ella parecen bien insuficientes para cumplir con este objetivo. Los recursos económicos que están dispuestos a proveer los países desarrollados parecen también muy limitados y no hay razones para suponer que estos ascenderán en el futuro. Esta última tendencia la refuerza el hecho de que las estrategias de protección de la biodiversidad de los países desarrollados a nivel doméstico se encuentran en anchos casos subpresupuestadas. Es ese el caso, por ejemplo, de los parques nacionales norteamericanos, uno de los mayores depósitos de biodiversidad del mundo, que enfrentan dificultades económicas. Evidentemente el pagador de impuestos norteamericano va a estar muy poco dispuesto a contribuir al sostenimiento de los parques naturales de la Amazonia, antes de hacerlo con los de su propio territorio.

Los países en desarrollo ricos en biodiversidad motivados por el argumento del reconocimiento de los derechos del país de origen, y sus eventuales réditos económicos, aceptaron unas responsabilidades que en el futuro se verán en dificultades de cumplir. Ello fue evidente en las posiciones adoptadas por los países tropicales, por ejemplo Colombia, en los procesos de negociación que dieron origen a la Convención de Biodiversidad-

Parece claro que los países en desarrollo deberán incrementar sus acciones y destinar mayores recursos económicos para poner en marcha las estrategias para conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Y al hacerlo deberán recobrar en su discurso los argumentos que tienen que ver con las dimensiones éticas, políticas, culturales, ecológicas y de supervivencia de la especie humana misma.

Los ecosistemas fronterizos: conflictos potenciales

El manejo de los ecosistemas fronterizos presenta tanto oportunidades para la cooperación bilateral como grandes potenciales de conflicto. Los ecosistemas fronterizos están conformados básicamente por los ríos limítrofes con sus cuencas hidrográficas y bosques que las conforman.

Las oportunidades de cooperación se visualizan en la ordenación y desarrollo sostenible de las cuencas hidrográficas y en el establecimiento de parques naturales binacionales. Existen sobre el particular algunos intentos con Venezuela, Brasil, Perú: y Ecuador. Muchos de ellos tan sólo han llegado hasta su fase de formulación sin que se hayan puesto en marcha y otros han sido ejecutados muy parcialmente.

Los conflictos potenciales se dan hoy particularmente con Venezuela, en cuatro campos. En primer término, los atentados guerrilleros al oleoducto de Caño Limón ocasionan impactos en Venezuela, en las fuentes hídricas afectadas por el derrame de petróleo que drenan hacia ese país. En segundo término, la alta tasa de deforestación de la Orinoquia colombiana es causa de un sustantivo aumento de la sedimentación de los ríos que vierten sobre el Orinoco, con los efectos correspondientes. En tercer término, las poblaciones colombianas aledañas al río Catatumbo, que desemboca en el golfo de Maracaibo, después de hacer un recorrido por territorio venezolano vierten en él sus aguas servidas sin tratamiento; el río Catatumbo recibe también una importante sedimentación y es objeto de desbalances hídricos como consecuencia de la deforestación en la cuenca ubicada en el territorio colombiano. Por último, un tranco de madera ilegalmente explotada en Colombia tiene como destino el mercado venezolano, fenómeno que contribuye a la susodicha deforestación.

El gobierno de Venezuela ha manifestado su insatisfacción con las tres primeras situaciones, que ha llegado incluso a calificar como delitos ambientales que requieren compensación de parte de Colombia. A su vez, nuestro país ha expresado en diferentes reuniones binacionales su preocupación por el tráfico ilegal de especies. Pero es evidente que la mayor carga de problemas está en la dirección Colombia-Venezuela, en lo que podría llegar a convertirse en un conflicto de significación.

Desde tiempo atrás, los dos países han hecho innumerables reuniones, firmado acuerdos y cartas de intención. Pero a nivel de la acción ha ocurrido muy poco, con algunas excepciones como es el caso del programa que ha adelantado la Corporación de la Guajira con la corporación venezolana con competencia en esa frontera para ordenar la cuenca del Garralpía Paraguachón.

Se anota que los problemas ambientales con el vecino país tipifican a la vez los que surgen ante la existencia de una frontera activa (v. gr., la contaminación del Río Catatumbo) y los que surgen apoyados en la ausencia de la acción estatal (v. gr., el terrorismo ecológico y la deforestación de la Orinoquia). Entre los problemas señalados, el de las aguas internacionales adquirirá preeminencia y será en el próximo siglo causa de conflictos entre los países que las comparten, tal como hoy se vislumbra en diversas regiones del globo.

Comercio y medio ambiente

Nos hemos concentrado en los temas de los bosques y de los ecosistemas fronterizos puesto que ellos constituya, mayores oportunidades y vulnerabilidades en el campo de las relaciones internacionales ambientales. Pero al hacerlo debe quedar claro que el país está también en la necesidad de otros temas ambientales como prioritarios para su agenda internacional

Entre ellos tienen posición de especial importancia el cumplimiento de las diferentes convenciones ambientales ratificadas por Colombia y la participación en los procesos

de negociación para su desarrollo, así como el tema de las relaciones *en* medio ambiente.

En la época de la internacionalización de la economía la Organización Mundial del Comercio y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Unctad, intentan propiciar el establecimiento de los mecanismos para que el incremento del comercio mundial se convierta en un soporte en el camino hacia el desarrollo sostenible, o que por lo menos ni no se convierta en un nuevo factor de depredación. A la vez que muchos de los países en desarrollo tratan de asegurar que las regulaciones ambientales de los países desarrollados no se utilicen como una barrera no arancelaria, es evidente que los consumidores de los países industrializados exigen en forma reciente productos sanos para la salud humana y para el ambiente. A su vez, los grupos regionales comerciales buscan armonizar las regulaciones ambientales. La experiencia del Nafta sobre el particular crea un precedente muy significativo para las Américas, toda vez que la elaboración de este tratado tuvo como telón de fondo al asunto ambiental.

Es un contexto crecientemente complejo al que Colombia aún se aproxima en forma marginal y no sistemática en los foros internacionales sobre la materia, situación que le puede colocar paulatinamente en una situación vulnerable. Sin embargo, el gran fortalecimiento de la gestión ambiental en el país parece haber traído como respuesta un rápido mejoramiento del comportamiento empresarial en la materia, en particular en la gran industria, hecho que eventualmente minimizaría nuestros conflictos comerciales internacionales.

Conclusiones

La presencia de Colombia en el ámbito de las relaciones internacionales en materia ambiental se comenzó a incrementar después de la Conferencia de Estocolmo. En la medida que se han fortalecido las organizaciones públicas para la gestión ambiental y que las organizaciones no gubernamentales se han hecho más numerosas y más calificadas, el país ha participado más activamente en los diferentes foros internacionales. Esta participación tiene una importancia crítica puesto que allí se originan una parte sustancial de las políticas ambientales a nivel global, regional y doméstico. Además, algunos países desarrollados —a través de sus organizaciones públicas y de la sociedad civil— han tomado interés en Colombia en virtud de su rico patrimonio natural, lo cual se traduce en diversos programas de cooperación internacional.

Colombia se inserta en las relaciones internacionales ambientales como un país intermedio en importancia, juzgado tanto por sus riquezas naturales, como por los impactos actuales y potenciales que puede infligir al medio ambiente global.

El ser un país megadiverso no le ubica entre las potencias que van a determinar el curso de la política ambiental global, pero le otorga tanto oportunidades como amenazas. Las primeras tienen que ver con los potenciales económicos de la misma, que hoy se considera que no serán suficientes para proveer los recursos requeridos para salvar los bosques que mantienen la biodiversidad. Pero es necesario sacarles el mejor beneficio posible para el país y las poblaciones locales, y este parece ubicarse más en las capacidades científicas y tecnológicas endógenas que generemos que en la pretendida venta del acceso a los recursos genéticos.

Las amenazas tienen que ver con la forma cómo el país asuma la responsabilidad adquirida en la Convención de Biodiversidad de conservar y hacer buen uso de ella en virtud de ser un patrimonio nacional. Un acusado declive de la biodiversidad en nuestro territorio podría originar presiones y sanciones internacionales, pues la misma Convención establece que el uso sostenible y conservación de la biodiversidad es un interés de la humanidad.

El país cuenta con una cobertura boscosa que por su extensión es de importancia intermedia a nivel global. Esos bosques, además de sustentar la mayor parte de la biodiversidad, cumplen múltiples funciones ambientales y ofrecen diversos productos y servicios. Entre ellos su función como sumidero de carbón puede a la postre llegar a ser más significativa en el ámbito de las relaciones internacionales que la correspondiente a mantener la biodiversidad, en caso de que se mantenga la tesis del calentamiento global, que recientemente fue reafirmada por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, Ipcc²⁶. Así se señalan las estimaciones de las rentas potenciales que podrían generarse por concepto de la conservación de los bosques tropicales como sumideros de carbón, que exceden ampliamente a aquellas de la biodiversidad y de otras funciones no maderables.

En el mediano y largo plazo los ecosistemas ubicados en las fronteras con los países vecinos se perfilan como un área prioritaria por las oportunidades y conflictos potenciales que les son inherentes. La frontera Colombia-Venezuela tipifica hoy muchos de los problemas y conflictos que pueden presentarse, e indica la necesidad de adelantar políticas de carácter preventivo, que necesariamente deben incorporar, además de la ecológica, las dimensiones económica y social. Esta área es eventualmente la que más exigirá atención del gobierno colombiano y de la sociedad civil en el campo internacional, sin con ello descontar la importancia de hacer un debido cumplimiento de los principales tratados ratificados por Colombia —que de todas formas es necesario priorizar— y de establecer una clara estrategia en materia de la relación comercio - medio ambiente.

En síntesis, Colombia es un país de importancia intermedia en materia ambiental a nivel global. Cuenta con recursos naturales renovables que conllevan oportunidades y amenazas para su política exterior. Estamos en hora de construir una estrategia que nos permita maximizar las primeras y minimizar las segundas, una meta que sólo será posible alcanzar mediante la realización de un estudio sistemático y un debate público continuado sobre las relaciones medio ambiente - desarrollo y la política internacional.

²⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change, *The Scientific Assessment of Climate Change*, 1996.