

EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ¿UTOPIA O REALIDAD PARA COLOMBIA?

Manuel Rodríguez Becerra

Publicado en: Rodríguez Becerra, Manuel (Ed). La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia. Bogotá. CEREC. 1994. pp. 15-43

El desarrollo sostenible es un término que ha sido objeto de tan intenso manoseo, uso y abuso, que su relevancia como concepción orientadora de nuestras sociedades bien puede llegar a desaparecer. Igual se utiliza para justificar obras perjudiciales para los recursos naturales, como para argüir en favor de las más genuinas campañas en pro de su preservación. Es tema central de proyectos y de reuniones de los más variados talentos: desde aquellos que parecen más dirigidos a propiciar el turismo ilustrado o a justificar la existencia de alguna oscura burocracia nacional o internacional, hasta aquellos que tratan de profundizar en la naturaleza de esta concepción e intentan aterrizarla en nuestras duras realidades.

Pero, quizá, el mayor peligro no radica en que su interpretación se haga tan vaga que lo lleve a desaparecer como concepto. El peor riesgo está en que el desarrollo sostenible se instale como una concepción que sirva para enmascarar acciones perjudiciales para el medio ambiente, o para construir un discurso retórico acerca de los "grandes avances" que se registran a nivel local, nacional o planetario con el fin de curar las heridas sociales y ambientales que nos afligen, cuando en realidad todo sigue igual.

Esta última no es una consideración tremendista. Porque resulta significativo ver cómo, dos años después de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, muchos gobiernos y organizaciones internacionales publican extensos informes sobre desarrollo sostenible, en los que intentan mostrar supuestos progresos en esta materia como indicadores del grado de cumplimiento de los acuerdos firmados en esa conferencia. De una lectura rápida se concluye fácilmente que casi todos los programas registrados obedecen a una argucia de etiquetado, es decir, a un cuidadoso proceso de rebautizar con el mote de desarrollo sostenible programas y proyectos que se realizaban antes de la Cumbre. Semejante comportamiento no es tan extraño, si consideramos el ínfimo avance de los países desarrollados en el cumplimiento de los acuerdos firmados en la Cumbre, que conduce necesariamente a que los países en desarrollo tampoco los cumplan. Y las burocracias, en particular las de orden internacional, parecen verse en la necesidad de demostrar lo contrario. Tarea en la cual encuentran con frecuencia eco en las burocracias nacionales y en ciertos grupos ecologistas, que parecen más interesados en conservar el término de desarrollo sostenible que la propia naturaleza.

Además, el abuso del término ha sido facilitado, y en muchas ocasiones propiciado, por la ambigüedad misma del concepto. Ya que si bien no es mayor que la de muchos otros conceptos de amplio uso internacional, tales como "patrimonio de la humanidad" —como concluyó el Foro sobre Derecho Ambiental Internacional (Inglaterra, 1993)—, ha abierto la posibilidad de utilizarlo para los más variados fines, incluso para la insostenibilidad.

Pero al reconocer las difíciles y borrascosas aguas en las cuales está navegando el desarrollo sostenible, hay quienes abogamos por la revalorización del concepto, pues podría llegar a tener una incuestionable utilidad y relevancia en nuestra lucha para

garantizar la supervivencia del planeta y el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vida digna y de su correlativo, un ambiente sano.

HISTORIA Y ORIGEN DEL TÉRMINO

El desarrollo sostenible fue popularizado por el Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como Comisión Brundtland (1987), que lo definió así: "Es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades"¹.

Según esta definición, el desarrollo sostenible está íntimamente vinculado con el objetivo de la equidad intergeneracional. "El desarrollo sostenible reconoce la responsabilidad de cada generación de ser justa con la siguiente generación, mediante la entrega de una herencia de riqueza que no puede ser menor que la que ellos mismos han recibido. Alcanzar este objetivo, como mínimo, requerirá hacer énfasis en el uso sostenible de los recursos naturales para las generaciones siguientes y en evitar cualquier daño ambiental de carácter irreversible"².

El concepto de responsabilidad intergeneracional fue consagrado en el primer principio de la Declaración de Estocolmo, acordada en la Primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en 1972 en esa ciudad. Dice: "El ser humano... tiene la enorme responsabilidad de proteger y mejorar el medio ambiente para las presentes y futuras generaciones".

Si bien la definición de la Comisión Brundtland es atractiva desde el punto de vista político, suministra pocas bases para juzgar si un determinado programa económico es compatible o no con el objetivo que propone. Pero, sin duda, con esta formulación la Comisión resolvió en forma brillante la difícil pregunta de si la Organización de las Naciones Unidas (ONU) debía dedicarse prioritariamente a la promoción del desarrollo económico, a satisfacer las necesidades básicas de los pobres del mundo o a la protección del medio ambiente con el fin de garantizar la supervivencia del planeta.

Con la connotación de reconciliar dos objetivos hasta entonces considerados como incompatibles —desarrollo económico y protección del medio ambiente—, el término desarrollo sostenible fue adquiriendo una amplia aceptación a lo largo y ancho del planeta.

Más adelante, no obstante, la Comisión Sur habría de reformularlo. "El desarrollo sostenible — dijo — es el desarrollo al cual pueden aspirar los países del Norte sin sacrificar las justas aspiraciones de los países del Sur de satisfacer sus propias necesidades", aclaración que complementa la definición de la Comisión Brundtland, pero que carece, como ésta, de elementos para hacerla operativa.

Con todo, es fundamental recordar que las raíces más tempranas del desarrollo sostenible se encuentran en la promoción del uso sostenible de los recursos naturales. Así, por ejemplo, como resultado del conocido caso de las riquezas pesqueras de

¹ COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. *Nuestro Futuro Común*. Bogotá, Alianza Editorial Colombiana, Colegio Verde de Villa de Leiva, 1988.

² David Hunter *et al.* *Concepts and Principles of International Environmental Law: An Introduction*. Geneva, UNEP, 1994, p. 9.

Islandia, los Estados fueron obligados a cooperar en la conservación y uso sostenible del patrimonio común de la humanidad ("the global commons"), incluyendo los seres vivos de altamar. Muchos regímenes legales relacionados con la conservación de los recursos marinos, la vida silvestre, la protección del patrimonio natural y cultural, la protección de la Antártida y otros dirigidos a proteger recursos ambientales globales, ponen en evidencia que su uso sostenible es un asunto de amplia aceptación internacional.

Si bien existen múltiples definiciones del uso sostenible de los recursos naturales renovables, es común que incorporen el concepto de equidad intergeneracional. Así, la Convención de Biodiversidad firmada en Río de Janeiro en 1992, la cual entró en vigencia en marzo de 1994, define como uso sostenible de los recursos biológicos "el uso de los componentes de la diversidad biológica en una forma y a una tasa que no conduzca al declive de los recursos biológicos en el largo plazo, y, por consiguiente, que mantenga su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras".

Si bien la sostenibilidad se comprende más fácilmente con relación a los recursos naturales renovables, tiene también sentido para los no renovables, tal como se estableció en la Declaración de Estocolmo:

"Los recursos naturales no renovables del planeta deben ser empleados de tal forma que se protejan contra el peligro de su agotamiento futuro y se asegure que sus beneficios sean compartidos por toda la humanidad".

CAPACIDAD DE CARGA: UN CRITERIO ECOLÓGICO

Con el fin de aclarar las ambigüedades surgidas de la definición de desarrollo sostenible de la Comisión Brundtland —la de mayor aceptación universal— la obra *Una estrategia para la vida sostenible* (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza —UICN—, World Wild Life Foundation —WWF—, 1991) reformula nuevamente el término: "Desarrollo sostenible es el mejoramiento de la calidad de la vida humana, al tiempo que se vive dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas de soporte".

Es necesario aclarar que la capacidad de carga es un criterio ecológico que tiene un doble significado. Por una parte, se refiere a la capacidad de un hábitat o ecosistema para sostener una población de una especie particular. Por otra, se refiere a la capacidad del medio ambiente para absorber la contaminación o los desechos. Un buen ejemplo es el caso de la capa de ozono. Si ésta se llegara a deteriorar significativamente, el planeta no podría sostener tantas especies de fauna y flora como las que existen hoy y surgiría una amenaza para la vida humana.

A su vez, el concepto de capacidad de carga tiene aplicaciones específicas en el campo de la polución, por ejemplo cuando se calcula la cantidad máxima de un contaminante que un ecosistema está en capacidad de absorber sin que se altere su equilibrio.

Otro ejemplo ilustrativo de este concepto es la determinación del amaño mínimo de las áreas de conservación, tales como los parques naturales, con el fin de asegurar la protección de determinados ecosistemas y la supervivencia de las especies de flora y fauna que comprenden. En otras palabras, tenemos que responder al enorme reto de investigar cuáles son los tamaños mínimos de las áreas de conservación para asegurar la protección y uso sostenible de la biodiversidad. Es una tarea urgente, dado que no contamos con los recursos para conservar todos y cada uno de los bosques que tiene

nuestro país, como ingenuamente lo predicaban algunos ecologistas y lo reclaman algunos ciudadanos desinformados.

Es necesario escoger las áreas prioritarias en las cuales deberemos concentrar nuestros esfuerzos, con el fin de proteger el invaluable recurso de la biodiversidad. Para ello, el concepto de capacidad de carga resulta de gran utilidad. Así mismo, debemos hacer entender a la opinión pública y a los organismos del Estado que tendremos que tomar decisiones duras y renunciar a proteger muchas áreas boscosas ante la carencia de recursos, y que es posible conservar nuestra biodiversidad sin conservar todo el bosque.

Precisamente, la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ver Capítulo IV) se mueve en esta dirección, y se le ha dado al Programa Tropembos, de Cooperación Internacional, en su nueva fase, la tarea de hacer recomendaciones al Ministerio del Medio Ambiente sobre las prioridades y áreas de conservación en la Amazonia. Recomendaciones en el mismo sentido deberá hacer el Proyecto Biopacífico, con relación al Chocó Biogeográfico, como se detalla en otro capítulo de este libro.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE SE CONSAGRA EN LA CUMBRE DE LA TIERRA

Tal popularidad ganó el término desarrollo sostenible que llegó a convertirse en uno de los principales conceptos de los acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro a mediados de 1992. De hecho, la Agenda 21 fue concebida como un programa de acción para el desarrollo sostenible. Una visión oficial de los alcances del término se encuentra en los principios 3 y 4 de la Declaración de Río:

- "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras."
- "Con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada."

La vaguedad del término generó problemas en los procesos de negociación anteriores a la Cumbre de la Tierra, aunque hay que reconocer que esa misma vaguedad fue esencial para que el concepto alcanzara tan amplia aceptación global y tuviera consecuencias de diverso grado en el orden nacional, como en el caso de Colombia.

En síntesis, al señalar las dificultades de precisar qué es desarrollo sostenible, con las ventajas y desventajas que ello implica, debemos entender que el término refleja una ideología internacional, o una meta, o una tendencia del pensamiento, que ha adquirido una amplia aceptación, constatable en dos niveles: por un lado, la mayor parte de las sociedades aspira a mejorar sus niveles de vida, tanto para ellas mismas como para sus futuras generaciones. Por otro, entiende que es necesario detener los graves procesos de deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, restaurar muchos de los daños infligidos y proteger y hacer buen uso de los recursos con que aún contamos. Coinciden en que en la búsqueda de tales metas no es posible mantener y extrapolar las actuales formas de desarrollo, de producción y de consumo. Para poner en práctica la meta o ideología del desarrollo sostenible se requiere reformar los marcos legales y los modelos económicos actuales, lo que plantea un compromiso para la adopción, a largo plazo, de una aproximación hacia la planeación y

el desarrollo basado en la solidaridad internacional y local.

La necesidad del desarrollo sostenible como meta de largo plazo se expresa no solamente en el hecho de que éste haya sido incorporado en diversos acuerdos internacionales, sino también en que haya sido consagrado en las legislaciones de muchos países, como Colombia en su Constitución Política de 1991 y en la Ley 99 de 1993, mediante la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente.

En el campo internacional, las implicaciones legales del desarrollo sostenible se refieren tanto a los procesos y a los arreglos institucionales, como a las normas sustantivas. Así, el desarrollo sostenible se define y se establece como meta en tratados internacionales jurídicamente vinculantes, tales como la Convención de Cambio Climático, la Convención de Biodiversidad y el Protocolo de Montreal, que se refiere a la capa de ozono. Y se define como idea básica en acuerdos internacionales no jurídicamente vinculantes, tales como la Agenda 21 y la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Estos tratados y acuerdos internacionales suponen la posibilidad de sujetar el desarrollo económico de un país como Colombia al escrutinio y a la acción internacional, como se hace con el tema de los derechos humanos.

Que el desarrollo sostenible se haya incorporado tanto en nuestra legislación nacional como en diversos acuerdos internacionales ratificados, o en proceso de serlo por nuestro país, tiene algunas implicaciones fecales en el ámbito interno. Por ejemplo, está la posibilidad de sujetar d desarrollo económico y social, y todas sus actividades inherentes, al escrutinio y a la intervención de las autoridades ambientales o de la rama jurisdiccional del poder público, ya sea por iniciativa propia o por la de los ciudadanos que busquen defender su derecho colectivo aun ambiente sano. Esto último puede lograrse mediante la acción popular, o a través de la acción de tutela, cuando se trate de la defensa de derechos fundamentales relacionados con el medio ambiente, para mencionar sólo dos de los principales instrumentos jurídicos otorgados por la Constitución a la ciudadanía en este campo.

Con todo, no se debe perder de vista la siguiente advertencia:

"La ligazón entre medio ambiente y desarrollo sostenible puede llegar a enmascarar conflictos y no a resolverlos. Y puede llegar a representar un compromiso político susceptible de diversas interpretaciones legales; también ofrece un medio útil pero peligroso de permitir a la comunidad internacional, y también a las comunidades nacionales, de crearse la ilusión de haber alcanzado un compromiso o una meta sustancial"³.

UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN

Los elementos centrales del concepto de desarrollo sostenible podrían sintetizarse así:

- El imperativo de tomar en cuenta las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
- La necesidad de asegurar que los recursos naturales, renovables y no renovables, sean conservados y no agotados.
- El principio de la satisfacción equitativa de las necesidades de todos los grupos de la población, como condición de partida para el acceso a los recursos naturales y a su uso racional.
- El reconocimiento de la necesidad de enfrentar en una forma integral los asuntos

³ Conclusiones, Foro Internacional sobre Derecho Ambiental, 1993.

del medio ambiente y del desarrollo socioeconómico.

- La idea según la cual el desarrollo sostenible no implica mermar el desarrollo económico, sino al contrario: una economía próspera está en mejor capacidad de generar los recursos requeridos para atender las necesidades básicas de la población. Con frecuencia, la nueva inversión y el mejoramiento ambiental están correlacionados.
- El concepto de dar prioridades a las necesidades de las naciones y las poblaciones pobres.
- El reconocimiento de que el desarrollo sostenible no significa que la preservación de cada uno de los aspectos del medio ambiente deba ser garantizada a cualquier costo. Más bien se trata de que todas las decisiones de la sociedad sean tomadas con la debida consideración de su impacto ambiental.
- La proclamación de la solidaridad global ("global partnership") como condición necesaria para alcanzar el desarrollo sostenible, idea que tiene su equivalente en el país en la "solidaridad nacional". Esta solidaridad es de por sí una nueva ética internacional y del Estado-nación.

A su vez, el desarrollo sostenible hace referencia a otros dos conceptos:

1. La necesidad de determinar los límites del crecimiento.
2. El reconocimiento de las limitaciones impuestas por el desarrollo tecnológico y la organización social sobre la habilidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

LOS LÍMITES DEL CRECIMIENTO

A principios de los años 70, y por encargo del Club de Roma, un grupo de investigadores de la Universidad de MIT publicó el libro *The Limits to Growth (Los límites del crecimiento)*⁴.

La obra fue el resultado de dos años de investigación en los cuales trataron de determinar las causas y consecuencias a largo plazo del crecimiento de la población, del capital industrial, de la producción de alimentos, del consumo de recursos naturales y de la contaminación. Con el fin de explorar la interacción entre estas entidades y proyectar sus posibles evoluciones en el futuro, crearon un modelo computacional. Era una de las primeras veces que se acudía a esta tecnología en un estudio prospectivo tan ambicioso.

El libro creó un enorme impacto en la opinión pública, tal como lo muestran las primeras líneas de los principales diarios del mundo: "Un computador predice el futuro y atemoriza", "Un estudio predice un desastre hacia el año 2100", "Científicos advierten acerca de un desastre global"⁵.

La principal conclusión derivada del estudio fue reseñada así por sus propios autores:

"Si las tendencias presentes de crecimiento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y el agotamiento de los recursos continúan sin cambio, los límites de crecimiento de este planeta serán alcanzados en algún momento dentro de los próximos cien años. El resultado más probable será un súbito e

⁴ Donella H. Meadows et. al. *The Limits to Growth*. New York: Universa Books, 1972.

⁵ Estos titulares son respectivamente del *Star-Phoenix* de Saskatoon (Canadá), del *Plain Dealer* de Cleveland (USA), y del *Mainichi Daily News* de Tokio (Japón). Citado por los autores en su nuevo libro *Beyond the Limits*.

incontrolable declive, tanto en la población como en la capacidad industrial"⁶.

El supuesto básico del libro es el de que el planeta sólo tiene capacidad de soportar una cierta población. Al calcularla, los autores concluyeron que ésta no podría ser mayor que la que entonces existía, debido a que la oferta de alimentos y de recursos naturales no renovables se constituían en una gran limitación.

El libro y su mensaje apocalíptico pasaron paulatinamente de moda, no sin antes causar grandes controversias, que alcanzaron su punto más alto cuando la revolución verde produjo variedades de arroz y de maíz de alto rendimiento, que aumentaron la productividad por hectárea, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, hasta niveles que antes resultaban impensables.

Veinte años después, los autores publicaron un nuevo libro en el cual afirman que sus conclusiones eran acertadas, tal como lo revela su título, *Beyond the Limits (Más allá de los límites)*. "En 1971 —dicen—, advertimos que el uso humano de materiales y energía llegaría a su límite físico en cuestión de décadas. En 1991, al cotejar la información, el modelo computacional y nuestra propia experiencia, comprendimos que a pesar de los avances tecnológicos, de la mayor conciencia y del fortalecimiento de las políticas ambientales, muchos de los flujos de contaminación y el abuso de los recursos habían crecido más allá de sus límites sustentables"⁷.

Si bien el nuevo libro no atrajo la atención del grueso público, el Club de Roma continúa su labor, orientada a concientizar a los dirigentes mundiales sobre los peligros que acechan. En nuestro medio, la tarea es realizada por el capítulo colombiano del Club de Roma, encabezado por el ex presidente Belisario Betancur y el empresario Pedro Gómez Barrero.

En este punto es necesario aclarar la diferencia entre los términos "los límites al crecimiento" y "desarrollo sostenible". Esta radica en que la aproximación adoptada por el Club de Roma es estática, mientras que la adoptada por la Comisión Brundtland es dinámica. Para ilustrar esta diferencia, Arne Jernelov trae a cuento el siguiente ejemplo histórico⁸:

"¿Cuántos habitantes podrían vivir con la tecnología de la edad de bronce y por cuánto tiempo? Unos pocos millones de personas durante unos pocos miles de años. La tecnología de la edad de bronce no era entonces sostenible, pero la edad de bronce lo fue".

"La acumulación de recursos materiales, tales como la mano de obra y los sistemas de combustión de leña, y el desarrollo del *know-how* metalúrgico durante la edad de bronce hicieron posible el salto hacia la edad de hierro. Esto dio lugar al acceso a una base más amplia de materias primas."

Así pues, si se analizan los límites al desarrollo humano con una aproximación dinámica, es decir, tomando en consideración el desarrollo tecnológico, se deduce que

⁶ *Limits*, p. 5.

⁷ Donella H. Meadows *et al.* *Beyond the Limits*. London, Earthscan Publications, 1992, p. xiv.

⁸ Arne Jernelov. "The principle of sustainable development". En: environmental advisory council. *On the General Principles of Environment Protection*. Estocolmo, Swedish Government Official Reports, 1994, 69, p. 14.

no se encuentran en la disponibilidad de los recursos naturales no renovables, ya que existen enormes posibilidades de sustitución de ciertos materiales y metales.

Más bien, los problemas se encuentran hoy en las emisiones, como las de carbono, que harán necesarias serias limitaciones antes de que la disponibilidad o el agotamiento de los combustibles fósiles las impongan. Los mayores riesgos también se encuentran en el mal uso de recursos naturales como el agua y los recursos biológicos, cuyo despilfarro ya empezó a crear frenos al desarrollo.

De cualquier manera, la aproximación del Club de Roma tiene un gran valor, ya que al aplicar este modelo estático para examinar la situación actual a la luz de las tecnologías y estilos de vida vigentes, es posible determinar qué cambios en los parámetros tendrían un mayor efecto.

NORTE-SUR Y OTROS CONFLICTOS

En los elementos básicos constitutivos del concepto de desarrollo sostenible existen conflictos inherentes. Los principales podrían identificarse así:

- Conflicto países desarrollados y países en desarrollo (Norte-Sur).
- Conflicto nacional e internacional.
- Conflicto generaciones presentes y futuras.
- Conflicto entre el interés de la comunidad y el interés individual.
- Conflicto entre medio ambiente y desarrollo.

El primero, el conflicto entre el Norte y el Sur en relación con la concepción de desarrollo sostenible, se expresa en multitud de evidencias. Mencionemos tan sólo algunas: menos de una quinta parte de la población de nuestro planeta consume cerca del 80% de sus recursos. Cada uno de los miembros de esta reducida sociedad afluente, la casi totalidad de los cuales vive en los países desarrollados, tiene un impacto sobre las reservas de los recursos naturales 25 veces superior a la procedente de aquéllos que no pertenecen a ella. Más de un tercio de la población, localizada toda en el Sur, sufre de hambre y malnutrición y tres cuartas partes no tienen un adecuado acceso al agua potable y a vivienda decente.

En los países desarrollados, normalmente los problemas ambientales están vinculados a la contaminación y por esa razón sus políticas están fundamentalmente dirigidas a detener y disminuir este tipo de degradación, y a restaurar los daños infligidos al medio.

En los países en desarrollo, en cambio, la crisis ambiental ha estado claramente asociada con el agotamiento de sus recursos naturales y por eso sus políticas deben dirigirse prioritariamente al uso racional de estos recursos. Sin embargo, estos países presentan también graves problemas de contaminación, particularmente en sus grandes centros urbanos, por lo cual deben centrar ingentes esfuerzos en su solución.

Sin embargo, el proceso de agotamiento del patrimonio natural de los países del Sur se vincula tanto a su condición de países en desarrollo como a su interdependencia del

mundo desarrollado. Así por ejemplo, la rápida deforestación de los bosques tropicales se debe en gran parte al bajo valor que el mercado internacional le confiere a la madera. Ello hace que los países cuyo desarrollo depende del aprovechamiento de este recurso, se hayan visto en la necesidad de explotarlo con intensidad.

Pero, así mismo, la pobreza de amplios grupos de la población lleva a que, en países como el nuestro, se presente el fenómeno de la deforestación para abrir tierras, no siempre aptas para las labores agropecuarias, como estrategia de supervivencia.

La interdependencia internacional y sus negativas consecuencias en el patrimonio natural de los países en desarrollo se manifiesta en el flujo de recursos: mientras que dos tercios de todas las exportaciones de los países en desarrollo son de productos primarios, el 85% de los bienes del capital exportados proceden de los países altamente industrializados.

Adicionalmente, los precios internacionales de muchos productos primarios no reconocen sus costos ecológicos, por lo cual ese flujo comercial constituye una de las causas cruciales del deterioro de los países en desarrollo. Pensemos, por ejemplo, en el café, nuestro mayor producto agrícola de exportación. El empobrecimiento de la calidad del suelo y la gran contaminación de las fuentes de agua como consecuencia de las tecnologías imperantes para su cultivo y despulpe, no se reconocen en los costos de producción del grano. Si se incluyeran, probablemente encontraríamos que la actividad no es rentable. ¿Cómo se han producido, entonces, las ganancias de una actividad que ha sido la base misma de nuestra economía de exportación y, por consiguiente, del desarrollo económico y social del país? La respuesta es simple y dramática: a costa de la base natural de la región donde se asienta la industria cafetera.

Así, pues, el precio al consumidor final de nuestro producto bandera está subsidiado. La taza de café que consume un alemán o un estadounidense lleva implícita una contribución al daño ambiental de nuestra región cafetera. ¿Acaso existe alguna alternativa? Se ha demostrado que el cultivo tradicional, el de sombrero, que prácticamente eliminamos en aras de una mayor productividad, es sustantivamente superior en términos ecológicos: evita la erosión y disminuye el uso de fertilizantes. Se podría entonces retornar a este sistema o adoptar uno de similares características. Pero, la única alternativa para hacerlo es aumentar el precio del producto, al cual se deberían asociar también los costos inherentes a un cambio en la tecnología del despulpe que impida la polución de las aguas o, alternativamente, la descontaminación de las mismas al final del proceso, en caso de que su transformación no sea posible.

Pero el flujo de los bienes y servicios desde los países industrializados hacia los países en desarrollo también indica la agudización de la crisis ambiental, ya que nuestros países están importando un estilo de vida y unos patrones de consumo caracterizados por su insostenibilidad en todo el mundo.

Retornando al tema de los límites del crecimiento, nos preguntamos cuántos habitantes puede soportar el planeta al mismo estándar de vida que los países ricos. En diferentes escenarios, dados por los límites que se supongan con respecto a la acumulación de productos residuales o de disponibilidad de energía, biomasa y agua, la cifra se encuentra entre los 400 y 800 millones. Si se hiciera uso intensivo de la mejor tecnología actualmente disponible, la cifra sería mucho mayor, aunque mucho más baja que la población actual⁹.

⁹ *Ibíd.* p.16.

Precisamente, una de las posiciones fundamentales del Grupo de los 77 (bloque de los 112 países en desarrollo) en el proceso de negociaciones anteriores a la Cumbre de la Tierra fue la de reafirmar este tipo de relaciones entre medio ambiente y desarrollo, reconocidas y subrayadas en diversos apartes de la resolución de convocatoria expedida por la Asamblea de las Naciones Unidas en diciembre de 1989:

"La mayor causa del continuo deterioro del medio ambiente global son los modelos insostenibles de producción y consumo, particularmente de los países industrializados"...
"La pobreza y la degradación del ambiente están íntimamente relacionadas y, en este contexto, la protección ambiental en los países en desarrollo debe ser vista como parte integral del proceso de desarrollo y no puede ser considerada aisladamente de él".

De hecho, la relación entre medio ambiente y desarrollo constituyó uno de las mayores puntos de divergencia entre los países del Norte y los del Sur en los debates de la Cumbre, y, en consecuencia, uno de los mayores obstáculos para el avance de lo que fue un lento, pesado y, con frecuencia, infructuoso proceso de negociaciones. Mientras que el Norte intentó minimizar dicha relación, particularmente en las dos primeras reuniones preparatorias —y en algunos casos pretendió pasarla por alto para convertir las negociaciones en un asunto exclusivamente ambiental—, el Grupo de los 77 (Colombia incluida) mantuvo la posición de que los resultados de la Conferencia serían relevantes en la medida en que los problemas del medio ambiente se trataran conjuntamente con los problemas del desarrollo.

No es posible resolver los problemas ambientales más críticos —los cuales requieren una urgente y decisiva acción simultánea global, regional y nacional— si no se supera la pobreza absoluta en que vive más de la mitad de los habitantes de la Tierra y si no se modifican los modelos de desarrollo y los estilos de vida imperantes en los países industrializados, de conspicua imitación por los países en desarrollo.

Pero la resistencia a vincular medio ambiente y desarrollo y a centrar la conferencia en el concepto de desarrollo sostenible se fue superando paulatinamente, como lo demuestran los textos acordados. Aunque no se logró el ideal, pues pasará mucho tiempo antes de que los países industrializados reconozcan cabalmente la necesidad de modificar en forma sustancial sus modelos de desarrollo y sus patrones de consumo, la nueva concepción de desarrollo sostenible quedó anclada.

Algunos arguyen que la relación medio ambiente-desarrollo y su concepto correlativo de desarrollo sostenible ya habían sido concebidos en diversos foros y textos, especialmente en el informe "Nuestro futuro común", de la Comisión Brundtland, y que, por consiguiente, su enraizamiento en el devenir del planeta mal podría ser reclamado por la Cumbre de la Tierra. Sin embargo, la importancia de la Cumbre radica en haber tomado esas concepciones para convertirlas en la base misma de los cinco acuerdos suscritos, mediante un complejo proceso de negociación política en la que participaron 174 países del mundo. En últimas, la Cumbre dejó matriculado el desarrollo sostenible como concepción orientadora fundamental para la acción nacional e internacional, sin que ello sustrajera los elementos conflictivos en la relación Norte-Sur.

INTERESES GLOBALES CONTRA INTERESES NACIONALES

Las dificultades de conciliar los intereses internacionales y los intereses nacionales se hicieron patentes en la Cumbre de la Tierra, donde naufragó el planteamiento según el cual, para resolver los problemas críticos del medio ambiente y el desarrollo, se

necesita una solidaridad global.

El "global partnership", o alianza global, y el "global compact" fueron términos utilizados intensamente durante las negociaciones y quedaron consignados en los textos acordados, pese a que en la práctica fueron parcialmente derrotados. La derrota del "global partnership" se ha hecho patente en los muy modestos logros alcanzados con la Agenda 21, dos años después de Río.

El "global partnership" partía de los supuestos de que el medio ambiente y los recursos naturales pueden ser conservados solamente bajo condiciones de desarrollo global sostenible, y de que el modelo económico mundial vigente hace que el desarrollo sostenible sea imposible¹⁰.

Para alcanzar semejante alianza global, los países industrializados y los países en desarrollo debían adquirir un conjunto de compromisos diferenciados y complementarios: el Norte, al reconocer que sus modelos de desarrollo y sus estilos de vida son los mayores causantes de los problemas ambientales más graves del planeta, debía comprometerse a «formar esos modelos y sus patrones de consumo asociados, en forma al que fuesen compatibles con la salud de Gaia. Por lo mismo, debían asumir compromisos financieros y tecnológicos que reconozcan esa realidad y que tendrían que traducirse en una transferencia de recursos nuevos y adicionales hacia los países en desarrollo, así como en una transferencia de tecnologías, en forma concesional o preferencial. Ello, con el fin de que los países del Sur pudieran llevar a cabo los programas prioritarios acordados en Río para colocar estas sociedades en la senda del desarrollo sostenible.

Estos dos pilares fundamentales en la creación de un "global partnership" del lado de los países del Norte no se concretaron. En los acuerdos de Río, los programas dirigidos a transformar los estilos de vida de los países del Norte tienen un carácter fundamentalmente cosmético. Es decir, los países del Norte asumieron la posición de no renunciar, así tóese muy gradualmente, a sus formas de vida, caracterizadas por un pasmoso despilfarro de energía.

Los países ricos tampoco hicieron ningún compromiso concreto para aportar los recursos nuevos y adicionales requeridos por los programas acordados. Tan sólo manifestaron buenas intenciones, que en la práctica se traducirán en una dotación de recursos al Global Environment Facility (Fondo Mundial para el Medio Ambiente), GEF, organismo creado para financiar los programas convenidos en Río. Según los acuerdos final mente alcanzados en marzo de 1994 (por 2.500.000.000 de dólares para tres años), estarán muy lejos de lo establecido (75.000.000.000 de dólares anuales). En cuanto a la transferencia de tecnologías, aunque se acordó que se daría preferencia a las ambientalmente sanas, dos años después de la Cumbre aún no se pone en práctica.

Por otra parte, el "global partnership" exige también compromisos de los países del Sur para alcanzar el desarrollo sostenible. Estos implican la realización de reformas internas en diversas dimensiones, dirigidas prioritariamente a desterrar la pobreza, que, como se ha insistido, es causa y secuela del deterioro ambiental. También implican crear estilos de vida, patrones de consumo y modelos de desarrollo diferentes de los de los países industrializados.

¹⁰ Gareth Porter y Janeth Welsh Brown. *Global Environmental Politics*. San Francisco, West View Press, 1991, p. 148.

Pero es obvio que la instauración de un "global partnership" requiere como condición necesaria el gran compromiso de los países industrializados, que, como se ha reiterado, en la práctica no ha encontrado expresiones concretas. En otras palabras, mientras los industrializados no den una lección contundente, poco se puede esperar de los países del Sur.

El poco compromiso de los países industrializados antes y después de Río, seguramente puede explicarse en algunos asuntos de la coyuntura internacional. Tal es el caso de la financiación. El supuesto de la I convocatoria de la Cumbre según el cual el final de la guerra fría, significaría la liberación de recursos dedicados a la cuestión militar para dirigirlos a la cuestión ambiental, no resultó correcto.

Por una parte, las economías de los países industrializados han pasado por situaciones difíciles en los últimos años. Por otra, el derrumbe de las economías de los países de la desaparecida Unión Soviética y de los países de Europa del Este ha determinado un brusco viraje en las prioridades de la ayuda económica.

De cualquier manera, en la Cumbre se hizo evidente el predominio de los intereses nacionales sobre los globales. Así lo indica, por ejemplo, la resistencia de los países industrializados a plantearse un cambio en los estilos de vida de sus sociedades, expresión de que no existe entre sus electorados la voluntad de hacerlo. Así también lo muestra la débil Convención de Cambio Climático determinada por Estados Unidos, que, en su momento, interpretó una eventual reducción de emisiones de gases de efecto invernadero como un riesgo de aumentar el desempleo. O las posiciones recalcitrantes de muchos países petroleros frente a la misma convención por considerar que podría afectar sus economías exportadoras.

El predominio de los intereses nacionales sobre los globales ha puesto en evidencia el profundo y problemático impacto que, según algunos autores, han tenido los asuntos ambientales sobre las relaciones internacionales. Tal como lo anota Andrew Hurrell, "la razón básica radica en la dicotomía existente en la telaraña de la interdependencia ecológica, por un lado, y la fragmentación del sistema político internacional, por el otro. Es decir, hay que manejar un sistema único, complejo y altamente integrado dentro de las limitaciones de un sistema político conformado por más de 170 Estados que exigen, cada uno, una autoridad soberana sobre su territorio. Además, es un sistema político que históricamente ha estado predispuesto a los conflictos violentos y en el cual la cooperación ha sido difícil de lograr"¹¹.

Pero mientras los países buscaron defender los intereses nacionales que consideraron estratégicos, anteponiéndolos al interés global, también buscaron incesantemente los campos para la cooperación, lo que podría interpretarse como una tendencia a cambiar selectivamente el Acento de las relaciones internacionales en la administración del conflicto, hacia la identificación y administración de las tareas comunes. Por ello, resulta tan significativo constatar la aprobación por consenso (método de aprobación de las decisiones de la Cumbre) de cinco documentos, que fueron firmados por casi todos los 180 países participantes: 170, la Declaración de Río; 154, la Convención de Cambio Climático; 156, la Convención de Biodiversidad, y 178, la Agenda 21.

De todas maneras, es necesario subrayar las grandes limitaciones a la cooperación que impone el sistema de decisiones utilizado en los procesos de negociación de los

¹¹ Andrew Hurrell. "El Medio Ambiente y las Relaciones Internacionales, una Perspectiva Mundial". En: ERNESTO GUHL, *et al. Medio Ambiente y Relaciones Internacionales*. Bogotá, Uniandes-Tercer Mundo, 1991, p. 25.

tratados internacionales en materia ambiental, como se vio en la Conferencia de Río. Nos referimos al sistema decisorio basado en el consenso, ya que, en últimas, los acuerdos adoptados representan la posición del mínimo común denominador o un poco por encima de él, como resultado del intercambio de posiciones. Y no necesariamente el mínimo común denominador constituye la solución de los problemas globales sobre medio ambiente y desarrollo. Es un sistema decisorio diseñado para condiciones del pasado. Como también anota Hurrel,

"el manejo del medio ambiente demanda la coordinación de políticas sin precedentes. Las formas de cooperación que surgieron históricamente entre los Estados estaban relacionadas, en gran medida, con la elaboración de reglas mínimas de coexistencia, creadas alrededor del reconocimiento mutuo de la soberanía, y, consecuentemente, con la norma de la no intervención. La cooperación se construyó con base en los derechos de los Estados a la independencia, la autonomía y la creación de ciertos entendimientos mínimos, diseñados para limitar el grado de conflicto que se dio dentro de este sistema pluralista y fragmentado".

Si bien se anota que este cuadro minimalista en algo se ha modificado como resultado de fenómenos tales como la creciente interdependencia económica internacional, la Cumbre señaló cómo esas transformaciones están lejos de proveer las condiciones necesarias para alcanzar los acuerdos exigidos por los problemas de carácter global. Por eso resulta erróneo decir que los modestos resultados de los documentos firmados son exclusivamente el producto de la falta de clarividencia y de buena voluntad de los países más poderosos de la Tierra.

¿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" a medida que el fuego y el humo se vuelvan intolerables.

"El incrementalismo —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"¹².

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 internamente sus problemas ambientales, sin contar con los recursos incrementales que se requieren.

Parecen suponer que la suma de esfuerzos nacionales resolverá los problemas globales. Pero es obvio que, en los países en desarrollo, estos esfuerzos estarán determinados por el bajo grado de compromiso de los países del Norte y limitados por la carencia de recursos económicos nuevos y adicionales. Estos constituyen obstáculos de partida para el proceso de definición de estrategias y programas como los referentes a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en cada país. A pesar de que la concepción de desarrollo sostenible quedó consagrada a lo largo y ancho de los documentos de Río, el terreno en que se sustenta es extremadamente frágil,

¹² *Ibíd.*, p.145.

porque es obvio que ese tipo de desarrollo en el planeta sólo es posible mediante una solidaridad internacional sin precedentes en la historia de la humanidad.

Aunque no existen precedentes reales de la clase de respuesta global que se necesita hoy, la historia —como lo señala el vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore— provee un poderoso modelo de esfuerzo cooperativo: el Plan Marshall.

GENERACIONES PRESENTES VERSUS FUTURAS GENERACIONES

La sostenibilidad solamente es posible sobre-la base de una justicia intergeneracional. Esta garantiza que la especie humana mantenga el medio ambiente natural diacrónicamente, en colaboración con todos los miembros de nuestra especie: las generaciones del pasado, del presente y del futuro. Como miembros de la presente generación, somos depositarios de la Tierra en calidad de fiduciarios. Y, al mismo tiempo, somos beneficiarios con el derecho a usarla y a disfrutarla.

Según Edith Brown,

"existen dos relaciones que deben modelar cualquier teoría de justicia intergeneracional en el contexto del medio ambiente: la relación con otras generaciones de nuestra propia especie y la relación con el sistema natural del cual hacemos parte. La especie humana está integralmente ligada con otras partes del sistema natural, y nosotros afectamos y somos afectados por lo que ocurra en el sistema. Por sí solos, entre todas las criaturas vivientes, estamos en capacidad de modelar significativamente nuestra relación con el medio ambiente. Podemos utilizarlo sobre una base sostenible o podemos degradar la calidad ambiental y agotar los recursos naturales. Como las criaturas vivientes con mayor capacidad de modificar el medio ambiente, tenemos una enorme responsabilidad en la conservación del planeta"¹³.

Los derechos intergeneracionales se enmarcan en el contexto de la justicia intergeneracional. Por ello, cada generación tiene la responsabilidad de definir los criterios que guíen las acciones susceptibles de afectar estos derechos. Estos criterios deben referirse a asuntos tan trascendentales como la forma en que las actividades tengan impactos significativos, ya sea espacial o temporalmente, y la forma en que los efectos de esas actividades sean reversibles o irreversibles, o que los costos que acarrear sean inaceptables.

Existen ciertas categorías de acciones que en la actualidad infringen los derechos intergeneracionales, entre las cuales se mencionan:

- Desechos cuyos impactos no pueden ser controlados con seguridad total, ni en el espacio ni en el tiempo. Entre ellos se encuentran muchos de los desechos tóxicos, peligrosos y radiactivos.
- Deterioro de los suelos y de los ecosistemas acuáticos, en forma tal que se tornan incapaces de mantener la vida animal y vegetal.
- Destrucción de los bosques tropicales, con la consecuente pérdida de biodiversidad y de los otros servicios ecológicos que ellos prestan (conservación de suelos, estabilidad de los ciclos hidrológicos, sumideros de dióxido de carbono, etc.).

¹³ Edith Brown. "Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change". En: Edith Brown (Ed.) *Environmental Change and International Law*. Tokyo, United Nations University Press, 1992, p. 396.

- Contaminación de la atmósfera, que induce cambios climáticos en gran escala.
- Pérdida de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y campesinas sobre usos adecuados de los recursos naturales renovables.

La existencia y la persistencia de estas categorías hacen, entonces, que la relación entre los derechos de las presentes y futuras generaciones, respecto al medio ambiente, no solamente sea conflictiva sino lejana en su concreción.

INTERÉS INDIVIDUAL VERSUS INTERÉS PÚBLICO

En una sociedad crecientemente regida por el interés de lucro individual, no es fácil hacer compatible esa motivación con la conservación y buen uso de los recursos naturales. De hecho, en nuestro medio se impone la lógica del cazador. Este siempre tratará de cazar cuanto pueda, antes de que otro se le adelante. Un cazador que trate de conservar una población de animales, dejando voluntariamente ejemplares en el bosque, no ve la utilidad individual de su sacrificio: el animal que perdona, seguramente será cazado por alguien más. Al contrario, si caza más, tendrá más posibilidades de enriquecerse, a pesar de que los animales disminuyan, costo que compartirá con sus competidores. Y si logra superarlos, podrá dedicarse a otra actividad más rentable. Tal es la lógica del pescador, del talador de maderas y de la mayoría de usuarios de los recursos naturales.

Precisamente, con el fin de defender el derecho de la colectividad se establecen las múltiples regulaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Pero la lógica del cazador incentiva la violación de las reglas y el engaño. Basta un pescador o un cazador que aproveche más especímenes de los que la licencia o permiso les señale para que los otros se vean motivados, y muchas veces forzados ante la lógica de la competencia, a violar las regulaciones. Una buena evidencia de la pesca marina: se calcula que el volumen de pesca mundial excede entre el 30% y el 50% la pesca reportada y autorizada.

Esta lógica del cazador ilustra también uno de los motores del conflicto entre las generaciones presentes y futuras. Dicha lógica se exagera cuando se convierte en cuestión de supervivencia, como ocurre a la mayoría de habitantes de los países en desarrollo, entre ellos Colombia.

DESARROLLO ECONÓMICO VERSUS MEDIO AMBIENTE

El conflicto inherente a esta relación surge del hecho obvio de que muchas formas del desarrollo económico hacen demandas sobre el medio ambiente, que usan muchos recursos naturales cuya oferta es limitada y generan como subproductos la contaminación y el desperdicio.

El conflicto surge también, como hemos dicho, en la naturaleza de las relaciones Norte-Sur, los estilos de vida y patrones de consumo de los países industrializados imitados por los países en desarrollo, el despilfarro de los recursos naturales y la pobreza e inequidad predominantes en el mundo e internamente en cada país, particularmente en los países en desarrollo.

Pero así como se reconoce que la relación medio ambiente-desarrollo es conflictiva,

también se acepta que el desarrollo económico es una meta legítima de las sociedades para satisfacer las necesidades materiales básicas y para mejorar la calidad de vida de la población, en términos de erradicar la pobreza y de garantizar la salud, la educación e integridad de un medio ambiente sano, tanto natural como construido.

Es esta la orientación adoptada por la secretaría del GATT, en el informe que sometió a consideración de la Segunda Reunión de la Comisión de Desarrollo Sostenible (en mayo de 1994) sobre el seguimiento de la Cumbre de la Tierra:

"Para los países en desarrollo, donde la pobreza es la preocupación prioritaria de política y el más importante obstáculo para mejorar 1; protección ambiental, la liberalización del comercio, acoplada con transferencias financieras y tecnológicas, es esencial para promover el desarrollo sostenible. Las ganancias provenientes de las exportaciones son una fuente primaria para las divisas de estos países. Las oportunidades de exportación aumentarán mediante el paquete de la Ronda de Uruguay tanto por la reducción de la escalación de tarifas, como por la remoción de las barreras no tarifarias por parte de sus mayores interlocutores comerciales y en áreas específicas, tales como textiles y confecciones. Ella puede hacer una real contribución a la reducción de la dependencia de actividades basadas en los recursos naturales, y en asistir a los países en desarrollo en redirigir los factores de producción a otras actividades que son menos intensas desde el punto de vista ambiental y producen un mayor valor agregado"¹⁴.

Este planteamiento coincide con la visión incorporada en los acuerdos de Río, que supone que el desarrollo económico es correquisito del desarrollo sostenible. En efecto, la Agenda 21 señala la necesidad de "promover y apoyar políticas nacionales e internacionales que hicieran que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente se apoyen mutuamente".

Así pues, la lógica de la Cumbre de Río y de la Ronda de Uruguay es la de que el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo sostenible. Pero, como se ha advertido, "no existe ninguna evidencia que sugiera que las fuerzas de mercado por sí mismas protejan el medio ambiente. Por el contrario, hay muchas evidencias de que las fuerzas del mercado totalmente liberadas pueden degradar el medio ambiente a gran velocidad. Alimentadas por el atractivo de la ganancia a corto plazo, estas fuerzas son poderosas. El asunto crítico, por tanto, es 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 tiempo que se orientan las fuerzas hacia la protección del medio ambiente y la igualdad de oportunidades. En otras palabras, el punto es cómo determinar el nivel apropiado y el tipo de roles del gobierno"¹⁵.

Pero a la vez que se reconoce la necesidad de las regulaciones y de la intervención del gobierno para conciliar el desarrollo económico y la del medio ambiente, también existen muchas formas mediante las cuales una actividad económica puede protegerlo o mejorarlo. Estas incluyen las medidas de eficiencia energética, innovaciones en la tecnología y en las técnicas administrativas, mejores diseños de los productos y el mercadeo, minimización del desperdicio, prácticas agropecuarias ambientalmente racionales, incremento en la eficiencia del transporte y mejor diseño y empleo de los asentamientos humanos y de los ambientes construidos por el hombre.

¹⁴ "Report of the GATT secretariat to the second meeting of the Commission on Sustainable Development", 16-31, May 1994 (Draft).

¹⁵ JOHAN HOLMBERG et al, p. 12.

EL TAPÓN DEL DARIEN Y LAS VERSIONES DE SU DESARROLLO SOSTENIBLE

Para concluir estas reflexiones sobre el complejo itinerario del concepto de desarrollo sostenible, quisiera ilustrar con un ejemplo la aseveración inicial sobre el manoseo, uso y abuso del término, que pueden convertirlo en un comodín manipulable, según las conveniencias del interlocutor. A guisa de ejemplo, y por su relevancia, traigo a cuenta el de la intercomunicación entre Colombia y Panamá.

El mismo caso sirve para ilustrar la subvaloración que, tanto las entidades públicas como privadas, suelen dar a las licencias ambientales. Con frecuencia, éstas son consideradas como trámites inútiles y burocráticos que deben gestionarse ante las autoridades estatales para iniciar una actividad, y no como el paso final de un proceso crítico de planeación encaminado hacia el desarrollo sostenible. Son numerosos los casos en que me he visto enfrentado a esta situación, primero como gerente del INDERENA y posteriormente como ministro del Medio Ambiente.

Con el interrogante de "¿Ecologista o fanático?" tituló el diario *El Mundo*, de Medellín, un comentario en la página editorial en el cual afirmaba:

"Criticable la actitud del director del INDERENA, Manuel Rodríguez, quien declaró al periodista estadounidense Tom Quinn que, en relación con la apertura del Tapón del Darién, 'antes que cualquier cosa, se requiere un estudio sobre impacto ambiental y eso tomará un par de años'. Es una 'metida de guayos' de un alto funcionario del Gobierno, en momentos en que, ese mismo periodista, nos estaba dando la gran noticia de que Banco Mundial —en una decisión histórica— acababa de aprobar crédito por 100 millones de dólares para esa vital carretera. ¿Tenemos fanático ambientalista en el INDERENA?"

Días después, en la misma columna, se afirmó que "la metida de pata era total", pues no se entendía cómo al gerente del INDERENA se le ocurría la exótica idea de exigir nuevos estudios y una licencia, cuando ya el asunto había sido estudiado hasta la saciedad y se sabía que la carretera del Tapón del Darién —o aquella que atraviesa los parques nacionales de Catíos y del Darién en Colombia y Panamá, respectivamente— en un proyecto factible.

Consideré útil aclarar todo este embrollo en comunicación que dirige al director de *El Mundo*, en cuya introducción aclaré que no sólo no había sido aprobado un crédito a Colombia para la construcción de la carretera sino que tampoco existía ninguna solicitud sobre el particular del gobierno Nacional. La comunicación decía:

"Sea esta la oportunidad para hacer algunos comentarios, no sólo se nota en cuestión, sino también acerca de mi posición como gerente INDERENA sobre la carretera del Tapón del Darién. Posición que he expuesto ampliamente, tanto en la Comisión Binacional Colombo-Panameña debatió el tema en Cartagena, como en dos reuniones celebradas en Cancillería y convocadas por la ministra Noemí Sanín para discutir el proyecto.

"Es del todo inusitado el intento de ese diario de descalificar una gestión por haber señalado la necesidad de hacer un estudio de impacto ambiental como requisito para construir la carretera del Tapón del Darién. Es necesario recordar aquí que para construir una carretera, o cualquier otra obra pública, el Código de los Recursos Naturales exige como requisito previo la expedición de una licencia ambiental por parte del INDERENA o de la autoridad competente.

"¿Qué se requiere para obtener una licencia ambiental? La ley determina como requisito ineludible la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, que la entidad responsable de la ejecución de la obra debe realizar a partir de unos términos de

referencia elaborados por el INDERENA. Con base en este estudio, el Instituto decide si la obra es viable o no, y en caso de serlo, determina las medidas de prevención, mitigación y restauración ambiental exigidas para realizarla. En síntesis, el estudio del impacto ambiental y la licencia no son un 'requisito más' entre los muchos que exige la administración pública para este tipo de obras; por el contrario, son piezas claves para la protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, tanto nacional como internacionalmente. Sobre la obligatoriedad de este requisito para la ejecución de toda obra pública se pronunció en buena hora el Consejo de Estado, cuando recientemente declaró suspendido un contrato firmado por Ecopetrol, por no contar con la licencia ambiental respectiva. Es necesario subrayar que apenas el pasado 22 de julio de 1993, el Ministerio de Obras Públicas presentó la solicitud para la obtención de la licencia ambiental para la construcción de la carretera del Tapón del Darién. De conformidad con lo acordado con el Gobierno de Panamá, el INDERENA procederá a elaborar los términos de referencia para adelantar el estudio de impacto, conjuntamente con la autoridad ambiental de ese país. No puede ser de otra manera, pues se trata de una obra que cruzaría y afectaría una zona biogeográfica compartida por los dos países.

"El estudio deberá incluir una evaluación de alternativas del trazado de la vía, además de la ruta prevista por los ministerios de obras públicas de ambos países, ya que la obra propuesta se ubica en una de las zonas más ricas del planeta en diversidad biológica y es a la vez una región de alta vulnerabilidad ecológica, lo que exige identificar la ruta de menor impacto ambiental.

"También es importante recordar que en el proceso decisorio conducente a la construcción de la vía, se les deberá dar la oportunidad de participar a los ciudadanos colombianos que les concierna, tales como los habitantes de la región, la comunidad científica y las organizaciones no gubernamentales. Así lo dispone el artículo 80 de la Constitución Política. Además, en la realización del estudio de impacto ambiental deberán participar las comunidades negras de la cuenca del Pacífico, tal como lo dispone en su artículo 44 la ley recientemente sancionada por el Presidente de la República, que desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. En él se establece que estas comunidades tienen el derecho a participar en el diseño de los términos de referencia, la elaboración y la evaluación de los estudios de impacto ambiental de las obras que se realicen en la región. Estos necesarios procesos de participación ciudadana exigidos por la nueva legislación de nuestro país son dispendiosos y toman tiempo, tal como lo ha demostrado la experiencia sobre el particular que Ecopetrol y el INDERENA han adelantado en relación con el poliducto de Bahía Málaga. "Es necesario recordar también que los estudios de impacto ambiental no son una expresión más de la mentalidad legalista que muchos le endilgan a nuestro orden institucional. Es una exigencia que se incorpora en la casi totalidad de legislaciones ambientales del mundo. Y es un prerrequisito para solicitar créditos a la banca multinacional, como lo expresa el *Libro de Consulta sobre Estudios de Impacto Ambiental*, publicado por el Banco Mundial en 1991.

"Como contribución económica para la realización del estudio de impacto ambiental que deberán hacer los gobiernos de Panamá y Colombia, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) prometió un crédito no reembolsable por 1.500.000 dólares. Para concretar tal oferta, los dos gobiernos presentaron a principios de este mes una solicitud formal firmada por los cancilleres, los ministros de obras públicas y los gerentes de las respectivas autoridades nacionales del ambiente.

"En conversación que sostuve en Washington con el director de la División de Medio Ambiente del BID, doctor Marc Durojanni, éste aseguró que la mencionada suma no era suficiente a su parecer, dada la magnitud y alcance del estudio que habrá de realizarse. Así pues, desde ahora los gobiernos de Panamá y Colombia deberán prever recursos adicionales a los ofrecidos por el BID. Cabe mencionar que el tope de los recursos ofrecidos por el presidente del BID no está dado por el costo previsible del estudio sino por los reglamentos del Banco con relación al otorgamiento de este tipo de fondos de cooperación regional de carácter no reembolsable.

"Pero, en últimas, ¿cuál es la opinión del gerente del INDERENA sobre la viabilidad ambiental de la obra propuesta? He reiterado, una y otra vez, que la gerencia del Instituto sólo se pronunciará una vez se analicen los estudios de impacto ambiental que se realicen, conforme lo exige la ley. Si bien comparto a plenitud la visión de la Canciller y del ministro de Obras Públicas sobre la necesidad de intercomunicar las Américas, no estoy en capacidad de dar un concepto definitivo sobre el proyecto, ya que las entidades responsables de su ejecución no han presentado al INDERENA la información requerida para el efecto. Pero, por el conocimiento general de la zona, todas las personas que estamos vinculadas al campo ambiental, a nivel nacional e internacional, sabemos de las enormes complejidades ecológicas y ambientales asociadas con la construcción de una obra de tal naturaleza. Y solamente en la medida que reconozcamos esa complejidad, estaremos en la posibilidad de acertar.

"¿Pero acaso no se han hecho numerosos estudios sobre el particular, como para que el INDERENA pueda dar una opinión, así sea inicial? Evidentemente, existen muchos estudios, pero el más completo se elaboró hace 19 años, y desde entonces ha pasado mucha agua por debajo del puente: las ciencias ambientales han avanzado en forma tal, desde el punto de vista teórico y metodológico, que hacen obsoletos muchos de esos estudios; la región ha sufrido procesos de colonización y depredación ambiental que requieren ser evaluados; en el mundo se han desarrollado concepciones muy diferentes en relación con la conservación y el manejo ambiental los colombianos apenas comenzamos a asimilar, y el país, representado por el presidente César Gaviria, suscribió unas convenciones y acuerdos internacionales en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, en la cual Colombia tuvo una activa participación, que tienen consecuencias para la carretera en cuestión.

"Así, al firmar la Convención de la Biodiversidad, nuestro país adquirió unos derechos y unas obligaciones. Una de las principales es la conservación y uso sostenible de la diversidad de nuestros ecosistemas, de la diversidad de especies animales y vegetales y de la diversidad genética. Compromiso de no poca monta, si se tiene en cuenta que Colombia es el segundo país más rico del planeta en estos recursos que, sin lugar a dudas, constituyen nuestro mayor potencial de desarrollo para el próximo siglo.

"Precisamente, la carretera del Tapón del Darién se ubica en una de las regiones del planeta con mayor diversidad biológica, el denominado Chocó Biogeográfico, que comprende desde el Urabá antioqueño hasta la frontera con el Ecuador. A la vez, es señalada internacionalmente como una de las doce zonas del globo cuya alta biodiversidad está en mayor riesgo de desaparecer. Y se considera como área de alta vulnerabilidad porque en ella se conjugan dos fenómenos: su gran fragilidad natural y las inadecuadas intervenciones que en ella hemos estado haciendo los colombianos, tales como los anárquicos procesos de colonización y explotación minera, los aprovechamientos forestales no sustentables y la construcción desordenada de obras públicas.

"Sobre este particular, quienes promueven el proyecto del Tapón del Darién han afirmado que la meta es la de construir una 'carretera ecológica'. Porque ven en este proyecto, y en las modalidades mediante las cuales podría llevarse a cabo, la mejor estrategia para detener los crecientes procesos de depredación ambiental que se registran en la región del Tapón del Darién. Es un enfoque por lo menos audaz y, por ello, espero que los estudios de impacto ambiental se presenten con la debida amplitud y detalle".

Unos días después, en entrevista con *El Espectador*, precisé las características que, según mi entender, debería tener una carretera ecológica:

"Una carretera ecológica en el Tapón del Darién supone, a mi juicio, no sólo su construcción mediante las más avanzadas técnicas de la ingeniería que minimicen los daños ambientales en el corredor vial. Supone también garantizar una activa presencia

del Estado en una región donde hoy está ausente; efectuar una inversión social de tal naturaleza que asegure un nivel de vida adecuado a las gentes de la región; desarrollar estrategias dirigidas a detener y desestimular la colonización; establecer estaciones de asistencia técnica para orientar a las comunidades en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; ampliar el Parque Nacional de Catíos y crear nuevos parques nacionales o zonas de reserva, dotándolos de una adecuada infraestructura física y de recursos humanos; generar nuevas actividades económicas para las cuales la zona tiene potencial, como podría ser el ecoturismo, y establecer un programa de investigación que ofrezca un mayor conocimiento de la región, proyecte sus potenciales y monitoree su desarrollo.

"Una carretera ecológica en una selva húmeda tropical como el Tapón del I Darién supone, entonces, enormes inversiones para garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales renovables, tales que la construcción de la vía misma puede llegar a ser un rubro menor del presupuesto. Quizá por esa razón existan tan pocos ejemplos de obras de esta naturaleza en el mundo.

"En contraste, hay centenares de carreteras en medio de la selva que, si bien eran necesarias en muchos casos, condujeron a lamentables procesos de destrucción del medio natural".

La reacción no se hizo esperar. Los propulsores de la iniciativa, afirmaron que el gerente del INDERENA era un iluso, al suponer que a la construcción de una carretera se le pudiesen cargar los costos asociados a tan larga lista de cometidos.

La del Tapón del Darién es una anécdota en torno a un proyecto crítico que sirve, no sólo para mostrar la incompreensión que existe en nuestro medio sobre el significado de la licencia ambiental como instrumento para propiciar el desarrollo sostenible, sino también para ilustrar cómo este último término es hoy sometido a todo tipo de uso y abuso.

Pero volviendo a la necesaria intercomunicación entre Colombia-Panamá, el Ministerio del Medio Ambiente ha exigido hacer el diagnóstico ambiental de alternativas que, además de la denominada carretera del Tapón del Darién, deberá incluir alternativas como la carretera costanera, el ferrocarril (por solicitud panameña) y el *ferry*. Y vale recordar que fueron los casos del Tapón del Darién y del polducto del suroccidente colombiano los que convencieron al INDERNEA de la necesidad de establecer en la ley el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, sin duda un gran avance en el camino de la planeación estratégica de la conservación y uso de los recursos naturales renovables, y que sin duda servirá para juzgar mejor proyectos como el de la carretera marginal de la selva, en la Amazonia, o las nuevas hidroeléctricas que deberán construirse en el país.

CONCLUSIONES

Hemos expuesto aquí algunos de los principios, funciones e instrumentos consagrados en la Ley 99 de 1993, que resultan críticos en la construcción del camino hacia un desarrollo sostenible y que servirán de ayuda en la precisión misma del concepto, que, como hemos visto, si bien presenta mucha vaguedad y tiene conflictos implícitos, constituye una meta necesaria que paulatinamente ha ido adquiriendo obligatoriedad, al ser consagrada en la legislación nacional e internacional. Este examen ha estado lejos de ser exhaustivo y simplemente ha tenido la intención de mostrar que, hasta cierto punto, es posible en la práctica transitar en esa dirección.

Para finalizar, afirmamos que la nueva legislación nacional establece la participación de

la sociedad civil como una de las concepciones fundamentales en la búsqueda de un desarrollo sostenible, lo cual se concreta en múltiples y avanzados mecanismos previstos en la Constitución, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 70 de 1993, sobre las comunidades negras, y en la Ley sobre participación.

Una gestión ambiental exitosa sólo será posible mediante el trabajo aunado del Estado y de la comunidad, en su acepción más amplia, trabajo en el cual el Ministerio de Medio Ambiente es un instrumento básico, pero que, como hemos reiterado, está lejos de ser la panacea. Pues si bien el Ministerio es un actor fundamental, el desarrollo sostenible es una meta de la sociedad en su conjunto.
