

RELACIONES INTERNACIONALES, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Manuel Rodríguez Becerra

Publicado en: Rodríguez Becerra, Manuel (Ed). La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia. Bogotá. CEREC. 1994. pp. 300-342

En un mundo cada vez más interdependiente, unido por la fuerza de las comunicaciones, el transporte y los mercados, el medio ambiente ha venido a ocupar un lugar preponderante en la llamada Agenda Global.

La conciencia sobre el futuro del planeta, en medio de datos alarmantes que diagnostican la destrucción y la degradación de los recursos naturales y la alteración del medio ambiente, ha logrado reunir en una mesa de negociación a los pueblos de todo el mundo, en cabeza de sus más altos dignatarios. Existen problemas globales que sólo resueltos a nivel global. La cooperación internacional se vuelve necesaria. El futuro de las generaciones venideras empieza a depender de las acciones coordinadas de todos los países, de todos los ciudadanos.

La calidad de vida del hombre, el "bienestar" logrado por el progreso de la humanidad, e identificado en los patrones de consumo de los países industrializados empieza a ser cuestionado. La sobreexplotación de los recursos naturales renovables, los plásticos, aerosoles, combustibles fósiles, sistemas de refrigeración son el sello de un siglo XX que debe ser revaluado en sus logros y aciertos. La ciencia debe revisar la bondad sus invenciones otrora glorificadas.

El crecimiento económico debe realizarse ahora de una manera racional que permita asegurar un suministro permanente de recursos básicos y que no destruya el entorno. El crecimiento de la frontera agrícola debe ser medido, al tiempo que se debe garantizar la superación de la pobreza.

La conciencia sobre este panorama ha movilizó gran cantidad de recursos a todos los niveles para atender los compromisos de la tierra, que muchas veces son los propios compromisos nacionales. La imagen de pueblos unidos en pro de metas altruistas globales no deja de ser un espejismo, no por ello de poco valor. La negociación multilateral responde siempre a intereses nacionales, generando alianzas sobre metas y posiciones comunes para países de similar desarrollo. El diálogo Norte-Sur es el común denominador, con algunas variantes en torno a países con economías en transición y al reconocimiento de las pequeñas Islas-Estado en desarrollo.

Sin embargo, las negociaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y el medio ambiente son tal vez el único foro donde los países del Sur juegan un papel más equilibrado frente a los tradicionalmente dominantes países del Norte. Los recursos biológicos, la fuente de alimentos y materias primas parecen estar concentrados en las zonas de menor desarrollo. Los sumideros de CO₂ y las zonas de amortiguación se tienden a ubicar en los países del Sur. Los índices de crecimiento económico de los países del Sur duplican aquéllos de los más desarrollados, generando en el Norte la angustia por impedir un desarrollo desmesurado que termine en poco tiempo

con la riqueza existente en Sur. Todo ello permite la reivindicación de los tradicionalmente más débiles, y otorga a la mesa de negociación multilateral una importancia sin precedentes.

LA CUMBRE DE LA TIERRA: PARADIGMA HISTÓRICO

Sin precedente alguno, la Cumbre de la Tierra reunió a los dirigentes del mundo a través del diálogo entre jefes de Estado y de Gobierno, sus dignos representantes, empresarios, organizaciones no gubernamentales, investigadores y académicos. Tras la consigna de "salvar el planeta", en la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cnumad) se sentaron importantes bases para el desarrollo futuro de la humanidad. Producto de la misma son la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Declaración sobre Bosques y la Agenda 21. Igualmente, se suscribieron las Convenciones sobre Diversidad Biológica y Cambio Climático, que venían siendo negociadas.

En Río, donde se contó con una activa y valiosa participación en Colombia, se consolidó el concepto del desarrollo sostenible, que reconoció el derecho del hombre a una vida productiva y saludable en armonía con la naturaleza¹. La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo establece éste y otros principios valiosos, que sirvieran de base para la actual agenda global, así como para el eventual establecimiento de una carta sobre medio ambiente y desarrollo. Otros puntos que se trataron y que vale la pena destacar son: la soberanía de los Estados para explotar sus propios recursos y establecer sus propias políticas de desarrollo y medio ambiente, bajo la responsabilidad de no causar daños al medio ambiente de otros Estados o áreas más allá de su jurisdicción². También se consigna el derecho al desarrollo de manera que se mantenga un equilibrio equitativo entre las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras³. Se insta a los Estados a abandonar los patrones de producción y consumo no sostenibles, en la búsqueda de un mejor nivel y calidad de vida⁴. Se promueve la cooperación de los Estados para prevenir la transferencia a otros Estados de actividades y sustancias que puedan dañar el medio ambiente o que sean dañinos para la salud humana⁵. Se establece la responsabilidad común pero diferenciada de los Estados⁶.

La Agenda 21 surge como un ambicioso plan de trabajo a nivel global para afrontar los problemas de hoy y preparar al mundo para los retos del próximo siglo⁷. Como bien lo manifiesta el preámbulo, éste refleja el consenso global y el compromiso político al más alto nivel sobre la cooperación para el medio ambiente y el desarrollo. Contando con el compromiso de los países desarrollados de aportar nuevos e importantes

¹ Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Principio 1. El principio es desarrollado en la Agenda 21.

² *Ibidem*. Principio 2.

³ *Ibid.*, Principio 3. Este es, tal vez, el concepto más claro para explicar la "sostenibilidad", término no bien aceptado del todo, que expresa la necesidad de poder sostener el desarrollo y de asegurar la durabilidad de los recursos.

⁴ *Ibid.* Principio 9.

⁵ *Ibid.* Principio 14.

⁶ "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 esta 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". Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Principio 7.

⁷ Programa 21, Capítulo 1, 14, Preámbulo.

recursos adicionales, el mundo acordó trabajar en favor de la armonía entre comercio, desarrollo y medio ambiente; la lucha contra la pobreza; el cambio en los patrones de consumo; la dinámica demográfica; la protección y promoción de la salud humana; el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; la protección de la atmósfera; el manejo adecuado de la tierra y de los ecosistemas frágiles; el desarrollo rural y la agricultura sostenible; la conservación de la diversidad biológica; el manejo ecológicamente racional de la biotecnología; la protección de océanos, mares y zonas costeras y el uso sostenible de sus recursos; el adecuado manejo del agua; el manejo ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos y peligrosos, incluidos los desechos y el legal de los mismos.

Además para lograr un manejo integral y una adecuada participación de todos los sectores, el Programa 21 establece las actividades necesarias para fortalecer el papel de los llamados Grupos Principales, que incluyen a la mujer, la juventud y la niñez, las comunidades indígenas, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales, los sindicatos y trabajadores, los empresarios y la industria, la comunidad científica y los campesinos o granjeros.

Finalmente, la Agenda 21 identifica el costo de las acciones propuestas y establece los mecanismos necesarios para llevar a cabo dichas actividades, a través de la transferencia de tecnología y recursos financieros, el desarrollo de la ciencia, la educación y capacitación, la concientización del público, el fortalecimiento institucional, la cooperación internacional, el desarrollo de los instrumentos legales internacionales y los procesos de información para la toma de decisiones.

Sin embargo, el resultado final dejó muchos interrogantes y expectativas insatisfechas. Los compromisos distaban mucho de lo que se esperaba de los países del Norte al momento de iniciar las negociaciones. Además, el desarrollo de las actividades de la Agenda 21, conforme al plan de actividades trazado en la I Sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible, ha estado muy alejado de los compromisos adquiridos en Río. De acuerdo con lo manifestado por la mayoría de las delegaciones presentes en la II Sesión de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS), la provisión de recursos nuevos y adicionales provistos en el Capítulo 33 de la Agenda 21, así como la transferencia de tecnología ecológicamente racional en términos preferenciales y concesionales contemplada en el Capítulo 34 de la misma, están lejos de ser una realidad. Incluso en negociaciones relacionadas con temas sectoriales específicos, parecen cuestionarse principios básicos de cooperación global, (*partnership*) promulgados por la Agenda 21.

Es como si se asentara la dialéctica sobre las acciones a nivel nacional y global, sobre las diferencias de desarrollo de los pueblos, y sobre la provisión de recursos para los países en desarrollo. La Secretaría de la Cnumad estimó el costo anual de las actividades necesarias para implementar la Agenda 21 en los países en desarrollo en US\$600 billones, incluyendo US\$125 billones provenientes de la comunidad internacional a manera de donaciones o en términos concesionales, de los cuales US\$70 billones serían nuevos y adicionales. Sin embargo, la apropiación de US\$2 billones para el período 1994-1996 del GEF se perfila como la única fuente de recursos claramente previsible por el momento.

Tal parece que es aún muy temprano para lograr una real asimilación de la magnitud de los compromisos asumidos en Río. Todavía no se logra una participación homogénea de todos los Estados hacia las metas señaladas en la conferencia. Más bien, los países continúan trabajando sobre sus propias políticas de desarrollo sostenible, coincidiendo muchas veces, de manera inadvertida, con el camino señalado

por la Agenda 21. La falta de coherencia a nivel nacional en cada uno de los Estados se ha evidenciado en el papel aislado que cumplen los ministros encargados del Medio Ambiente en la Comisión de Desarrollo Sostenible, separados de los ministros y autoridades realmente vinculadas con los procesos de desarrollo nacionales como son los ministerios de Finanzas, de Planeación, de Agricultura, de Desarrollo, de Industria y de Comercio. La globalidad de la Agenda 21 parece ser todavía un discurso político importante.

No obstante, la Agenda 21 y los otros documentos suscritos en la Cumbre de la Tierra, la movilización de actores y las actividades globales que acompañaron el proceso de negociación, así como las expectativas que aún suscitan, han marcado un importante proceso. A nivel institucional, las estrategias y planes nacionales de desarrollo empiezan a enfocar el medio ambiente como un componente vital, tal como se refleja en la reforma de los entes encargados de la gestión ambiental, en la introducción de nuevas legislaciones, en la iniciación de nuevos e importantes programas. Se crean ministerios de Desarrollo Sostenible, se incorporan principios de la Declaración de Río en leyes y estatutos. Así, más de 80 países han reformado sus instituciones de gestión ambiental. En Colombia, la nueva Constitución Política y el nuevo Ministerio del Medio Ambiente son ejemplos destacables. A nivel de la comunidad, se ha logrado crear mayor conciencia. La cooperación internacional y la banca multilateral se han tenido que ajustar y articular al proceso.

La Agenda 21 se ha convertido en directriz y punto de referencia obligado de las múltiples actividades y eventos globales en materia ambiental y de desarrollo sostenible. La Declaración de Río y la de los Principios relativos a los bosques, introducen y confirman postulados básicos que si bien no son obligatorios, implican un compromiso moral y constituyen la base para nuevos desarrollos legales.

Los convenios suscritos, jurídicamente vinculantes, sólo se podrán juzgar dentro de algunos años, después de que se hayan acordado los Protocolos necesarios para su implementación, y cuando se pueda medir su impacto y efectividad en términos de la detención de los procesos de calentamiento de la Tierra y de declive de la biodiversidad.

La II Sesión de la CDS reconoció las debilidades y dificultades presentadas en el proceso de implementación de la Agenda 21, y dejó claramente establecido el llamado a la acción por parte de todos los gobiernos para evitar el fracaso de una iniciativa fundamental para enfrentar el nuevo siglo. En este sentido, el ministro del Medio Ambiente de Colombia pronunció un discurso llamando a la acción a los países desarrollados sobre sus compromisos asumidos en Río, y promoviendo una mayor y más completa participación de todos los países en el proceso de implementación de los Acuerdos de la Cumbre de la Tierra. Ojalá el llamado a la acción realizado en el marco de la Comisión tenga el efecto esperado.

INTERVENCIÓN DEL MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE,
MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA,
ANTE LA REUNIÓN DE ALTO NIVEL DE
SEGUNDA SESIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE

Nueva York, Mayo 25 de 1994

Señor Presidente,

Lamento estar en desacuerdo en relación con el marcado optimismo expresado por mi colega de la Gran Bretaña, acerca de los avances en relación con los compromisos de Río.

El Gobierno de Colombia decidió estar representado en esta reunión de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible con la presencia de dos de sus Ministros de Estado, la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro del Medio Ambiente, como prueba de la importancia concebida a los temas aquí discutidos, pero sobre todo por la profunda preocupación que nos asiste en relación con la implementación de la Agenda 21.

Dos años después de haberse desplegado el más amplio esfuerzo político que se tradujo en la adopción de la Agenda, el panorama real es francamente desalentador. Las señales erráticas y la actitud asumida por parte de los países desarrollados, en quienes descansa la mayor responsabilidad para cumplir los compromisos, han producido sentimientos crecientes de frustración y pueden conducir a un estruendoso fracaso si no se adoptan los correctivos pertinentes.

La reducción de los recursos de cooperación internacional para los países en desarrollo, las medidas comerciales unilaterales de tipo proteccionista, y las barreras persistentes para la transferencia de tecnología, continúan reflejando, entre otros obstáculos, la falta de compromiso y de voluntad política para honrar los principios establecidos en la Conferencia de Río.

Paradójicamente, países como Colombia han realizado importantes esfuerzos para avanzar hacia los objetivos establecidos en la Cumbre de la Tierra, sin el apoyo esperado por parte de la comunidad internacional. El nuevo Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, creado hace pocos meses, se enmarca en los principios de la Declaración de Río y en el concepto del desarrollo sostenible. Tiene funciones relacionadas no solamente con la conservación y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, sino con otros temas clave para el desarrollo, como el comercio, la salud, la población, la educación y la industria. La creación del Ministerio forma parte de un profundo cambio institucional en Colombia, que se ha visto complementado con ambiciosos programas y con una cuantiosa apropiación de recursos financieros domésticos.

Sin embargo, Colombia, como el resto de países en desarrollo, no podrá alcanzar los objetivos acordados en la Agenda 21, o por lo menos mostrar avances significativos como se prevé para 1997, sin las acciones de cooperación internacional claramente establecidas en Río. La suerte de las futuras generaciones y del planeta constituye una responsabilidad que concierne no sólo a nuestras políticas domésticas y a nuestra acción oportuna y eficaz. Es también un compromiso de la comunidad internacional.

Resulta lamentable, por todo ello, que la Comisión sobre Desarrollo Sostenible continúe en divagaciones generales y careciendo de la representatividad necesaria. Nos preocupa que en las reuniones intersesionales como en la propia negociación de los textos de esta reunión, se haya intentado renegociar muchos de los compromisos ya establecidos en la Agenda 21, asunto que de llegarse a concretar constituiría un verdadero receso con respecto a lo ya acordado. Vemos también con preocupación que la comisión tienda a convertirse en una reunión de ministros del Medio Ambiente, cuando debería suscitar la participación activa de otros actores públicos y privados, en particular en el área del comercio, las finanzas, la planeación y el desarrollo industrial y agropecuario. Solamente con la participación de estos actores, la Comisión podría ejercer mayor eficacia la orientación, supervisión y seguimiento necesarios para la implementación de la Agenda 21.

No debemos engañar al mundo mostrando nuevas declaraciones que pretenden exhortar la participación real de los países. No podemos engañarnos considerando que los informes presentados a la secretaría de la comisión reflejan avances sustantivos en relación con la implementación de la Agenda 21, cuando estos informes lo que generalmente hacen es red denominar acciones que se venían adelantando desde antes de Río.

Señor Presidente, el resultado final de la Segunda Sesión de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible debería mostrarle al mundo que el trabajo aún está por hacer. No dejemos que el desarrollo sostenible a nivel planetario y la solidaridad global se conviertan en un asunto retórico que reemplace la acción que acordamos adelantar en la Cumbre de la Tierra.

Muchas gracias, señor Presidente.

LAS PRINCIPALES CONVENCIONES EN PROCESO DE DESARROLLO

En Río se firmaron dos convenciones fundamentales, que ya habían culminado su proceso de negociación: el Convenio sobre Diversidad Biológica y el Convenio sobre Cambio Climático.

EL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Conscientes del peligro de un significativo declive en la biodiversidad, así como de la necesidad de su conservación y uso sostenible para el futuro de la humanidad, los Estados negociaron y suscribieron el Convenio sobre Diversidad Biológica, en vigencia desde el 29 de diciembre de 1993. El Convenio tiene como fin, además de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, el manejo adecuado de los recursos genéticos, los derechos sobre los mismos y el acceso y derechos sobre las tecnologías relevantes.

Pendiente aún la I Conferencia de las Partes, que tendrá lugar a finales de 1994, los gobiernos se hallan ante la difícil pero esencial tarea de definir el mecanismo institucional para manejar los recursos financieros, definir la estructura institucional para el manejo de la Secretaría del Convenio, entablar las prioridades, políticas, estrategias y criterios para canalizar los recursos hacia proyectos, establecer los lineamientos más adecuados para el tratamiento de la propiedad intelectual, de los derechos de los campesinos y las comunidades indígenas y de vida tradicional, de establecer los criterios y cronogramas para la elaboración de un Protocolo sobre Bioseguridad, de definir el manejo de los recursos genéticos *ex situ*, de establecer la forma de asegurar la adecuada transferencia de tecnología y las actividades de capacitación y cooperación técnica y científica.

Además, las partes suscriptoras tienen que hacer efectivo el compromiso de ratificar el convenio, establecer sus estrategias nacionales de biodiversidad, iniciar sus estudios nacionales sobre biodiversidad, y tomar las medidas internas, legislativas e institucionales, para hacer efectivo el convenio a nivel nacional.

Teniendo presente que en la biotecnología y los recursos biológicos se encuentran importantes realidades y potenciales para la alimentación, medicina y provisión de energía para el planeta —sin hablar del adecuado balance ecosistémico del mismo—, el

desarrollo del Convenio sobre Diversidad Biológica ocupa un lugar preponderante en la agenda global. La recuperación y protección de especies amenazadas de extinción, así como la identificación, recolección, investigación y uso de nuevas variedades hacen de este convenio una piedra angular tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados.

ALGUNAS CIFRAS SOBRE BIODIVERSIDAD

MAMIFEROS			
No. de especies conocidas		No. de especies amenazadas	
Indonesia	515	Indonesia	49
México	439	China	40
Zaire	415	India	39
China	394	Australia	38
Brasil	394	Zaire	31
Colombia	359	Colombia	25
AVES			
No. de especies conocidas		No. de especies amenazadas	
Colombia	1.721	Indonesia	135
Ecuador	1.435	Brasil	123
Perú	1.705	China	83
Indonesia	1.519	Perú	75
Venezuela	1.308	India	72
Zaire	1.806	Colombia	69
REPTILES			
No. de especies conocidas		No. de especies amenazadas	
México	717	USA	25
Australia	700	India	17
Indonesia	511	México	16
Brasil	468	Indonesia	13

India	389	Brasil	11
Colombia	383	Colombia	10
ANFIBIOS			
No. de especies conocidas		No. de especies amenazadas	
Brasil	502	USA	22
Colombia	407	Italia	7
Ecuador	343	India	3
Indonesia	270	Australia	3
Perú	241	España	3
India	206	Colombia	0
PLANTAS			
No. de especies conocidas		No. de especies amenazadas	
Brasil	55.000	USA	2.262
Colombia	45.000	Australia	2.024
China	30.000	Turquía	1.944
South África	23.000	India	1.336
México	20.000	South África	1.016
Perú	20.000	Colombia	327

FUENTES: WORLD CONSERVATION MONITORING CENTRE. *Global Biodiversity: Status of the Earth's Living Resources*. Chapman & Hall, London, 1992.
WORLD RESOURCES INSTITUTE. *World Resources 1992-93*. Oxford

Para Colombia el convenio es de singular importancia, habida cuenta de su gran riqueza biológica (10% del total mundial). La variación de ecosistemas en el territorio abarca una gran diversidad de hábitats propios de todos los pisos térmicos, favoreciendo un nivel de endemismo y concentración de especies único en el mundo. Las potencialidades derivadas de los avances en biotecnología hacen necesario establecer un estricto régimen que permita favorecer la propiedad intelectual de las tecnologías autóctonas y que asegure que los beneficios derivados del uso de las mismas fluyan hacia las comunidades donde se originan. De igual forma, se debe

asegurar un régimen internacional que permita asegurar los derechos sobre recursos genéticos de acuerdo al origen de especies y variedades. Finalmente, se debe propender por el establecimiento de un adecuado protocolo sobre bioseguridad⁸, que abarque no solamente los efectos adversos que sobre la conservación y uso sostenible de la biodiversidad tienen los nuevos organismos producidos mediante técnicas moleculares, sino los efectos de tipo cultural, social económico, que se deriven de ellos.

Los desarrollos acerca de la propiedad intelectual y los derechos sobre recursos genéticos, así como los logros alcanzados fuera de laboratorio con prácticas simples de cruce, que se presenten en el marco de la convención, serán complemento importante de los avances que sobre la materia se logren a nivel nacional y subregional. En este sentido se enmarcan las modificaciones y desarrollos respecto a las decisiones andinas 344 y 345, sobre Propiedad Intelectual y sobre los Derechos de Obtentores de Variedades Vegetales, respectivamente, que no recogen a plenitud estos elementos. Actualmente, por iniciativa de Colombia, se está trabajando a nivel andino sobre la posibilidad de modificar las decisiones existentes, así como sobre posibles nuevas decisiones que recojan los temas de bioseguridad y acceso y derechos sobre la biodiversidad. En cuanto al manejo y acceso a los recursos genéticos *ex situ*, es conveniente que las autoridades ambientales de los países en desarrollo se encarguen de coordinar la gestión que al respecto adelantan tanto la FAO como las demás instituciones relacionadas con los bancos genéticos internacionales.

A nivel nacional, Colombia inició en 1993 el Estudio Nacional de la Biodiversidad bajo responsabilidad del INDERENA, siguiendo para el efecto la Guía preparada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Complementariamente, en julio de 1993, se inició un proceso para la definición de la Estrategia Nacional de la Biodiversidad, bajo la Secretaría Técnica del INDERENA.

EL CONVENIO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

La actividad humana arroja grandes cantidades de gases a la atmósfera, generando variaciones en el clima, aumentando la exposición a los rayos ultravioleta, provocando el calentamiento global y modificando el balance ecosistémico global. Ello trae como consecuencias la elevación en el nivel del mar, efectos adversos sobre la salud de bosques y cosechas, la producción de lluvia ácida, la reducción de la humedad del suelo y el aumento en la vulnerabilidad de los recursos hídricos. El cambio climático se ha originado principalmente debido a las emisiones de CO₂, y clorofluorocarbonos y halones provenientes de los países industrializados.

Ante consecuencias tan catastróficas, se suscribió la Convención sobre Cambio Climático, con el fin de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel adecuado que permita que los ecosistemas se adapten naturalmente a dicho cambio y que no se afecte la producción de alimentos. Sin embargo, la Convención no establece plazos ni niveles de emisión concretos, lo que le resta fuerza al instrumento. De igual forma, los mecanismos de ayuda a los países en desarrollo no están claramente definidos. Gran parte de las razones para que el convenio se haya asumido de una forma tan "débil" se encuentran en la oposición de

⁸ La bioseguridad se refiere básicamente al uso, manejo y transferencia de Organismos Vivientes Modificados (MLO) resultantes de la biotecnología, en condiciones de seguridad. Las probabilidades de mutación y cambios posteriores, así como la intrusión en ecosistemas no aptos de nuevos MLO, requieren el establecimiento de condiciones mínimas de seguridad, sistemas de monitoreo, instauración de normas, etc.

los países industrializados, particularmente Estados Unidos, a asumir compromisos⁹. Se espera que la Conferencia de las Partes permita mayores desarrollos, a través de decisiones y protocolos.

El convenio, en vigencia desde el 21 de marzo de 1994, en el fondo es un tratado para la reducción en el consumo de combustibles fósiles, asunto que podría afectar profundamente a Colombia, toda vez que su desarrollo futuro se sustenta en buena parte en la exportación de carbón y petróleo. Afortunadamente, Colombia cuenta también con una capacidad especial de sumidero y depósito de gases invernadero, gracias a las grandes franjas de bosques, y a la cantidad de biomasa existentes en el territorio. Esta situación particular llevó a Colombia a asumir una activa participación en las negociaciones del instrumento, logrando la inclusión de las "economías dependientes en gran medida de la producción y la exportación de combustibles fósiles o productos asociados"¹⁰ en la lista de circunstancias especiales de los países en desarrollo dentro del convenio. Además, considerando que el cambio climático es el área mayor destinación de recursos dentro de los nuevos fondos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), el convenio puede ser la vía para recursos importantes en proyectos del sector energético. La ratificación del Convenio, la participación activa del país en el Comité Intergubernamental sobre Cambio Climático, así como en la I reunión de la Conferencia de las Partes, son acciones fundamentales. Allí se definirán las acciones a desarrollar en el corto y mediano plazo, así como los mandatos para el GEF en materia de prioridades, políticas, estrategias y criterios para la elegibilidad de proyectos. Aunque el convenio establece disposiciones de tipo "marco", se esperan desarrollos importantes a través de Protocolos, que incluyan cronogramas y metas cuantitativas y cualitativas concretas que permitan una ejecución real de los propósitos contemplados en el instrumento.

EL PROTOCOLO DE MONTREAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO

El Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono (SAO) se suscribió en 1987 con el fin de controlar la producción y uso de dichas sustancias, y darle así mayor ejecución al Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, suscrito en 1985.

El protocolo, y sus enmiendas posteriores, establecen cronogramas para la reducción y eliminación del uso y producción de las SAO. La bondad de este protocolo radica en el tratamiento claramente diferenciado para los países que consumen sustancialmente menos SAO¹¹, y que incluye a los países en desarrollo. Para este grupo de países, tradicionalmente conocido como los países del artículo 5, los cronogramas extienden plazos mayores. Además, se constituyó un fondo multilateral para financiar los costos incrementales resultantes del cambio de tecnologías para este grupo de países, con el complemento de actividades de capacitación y cooperación técnica.

Aunque Colombia ratificó tarde el protocolo con sus enmiendas¹², su gestión ha sido

⁹ Estados Unidos ha sido el mayor contribuyente en la emisión de CO₂ a la atmósfera.

¹⁰ Convenio sobre Cambio Climático, Artículo 4, párrafo 8, literal h

¹¹ Menos de 0.3 kilogramos de las sustancias del Anexo A y menos de 0.2 kilogramos *per cápita* por año de las del Anexo B del instrumento.

¹² En diciembre de 1993 ratificó el Protocolo de Montreal y aún falta ratificar la Enmienda de Copenhague, en vigencia desde marzo de 1994. Sin embargo, el Programa País, presentado y aprobado en la reunión de comité ejecutivo del fondo multilateral que tuvo lugar en marzo de 1994, se elaboró con base en los requerimientos establecidos por la Enmienda de Copenhague.

acelerada, tanto para elaborar el Programa País, para presentar proyectos, como para asumir una posición de liderazgo a nivel latinoamericano que le permita hacer parte del comité ejecutivo del fondo multilateral a partir de 1995. El Programa País, presentado por Colombia y elaborado con la participación de la ANDI, asume las responsabilidades y obligaciones impuestas a los países desarrollados. Sin embargo, previendo que dicho programa no tiene carácter vinculante, sería más conveniente esperar el desarrollo de los acontecimientos, el apoyo a los proyectos y programas presentados al fondo, el surgimiento de nuevas tecnologías y sustitutos, que permitan vislumbrar con mayor claridad la capacidad real del país para asumir compromisos antes de tiempo, seguramente en detrimento de los intereses de las pequeñas empresas y talleres de mantenimiento.

Actualmente se encuentra en proceso el montaje de la Oficina Nacional para la Protección de la Capa de Ozono, la cual se constituirá en motor del desarrollo del proyecto de fortalecimiento institucional aprobado por el fondo multilateral. Esta oficina, que responderá a los lineamientos de política establecidos por el Ministerio del Medio Ambiente, se encargará de realizar el soporte técnico necesario a nivel nacional para promover el cumplimiento de las obligaciones del protocolo.

CONVENIO DE BASILEA Y LOS DESECHOS TÓXICOS

El Convenio de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación fue suscrito en 1989, con el fin de minimizar los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos, de reducir la producción de los mismos, así como de promover el acceso y desarrollo de tecnologías limpias. Aunque Colombia suscribió *ad referendum* el convenio, su ratificación ha sido cuestionada tanto por sectores del Gobierno que dudan sobre la constitucionalidad de la medida y por otros sectores que temen la legitimación del comercio de desechos, como por el sector privado que en sentido contrario, teme prohibiciones de tipo general que impidan la importación de desechos utilizados en procesos de recuperación y reciclaje.

Sin embargo, el Ministerio del Medio Ambiente ha recomendado la ratificación de la convención, ya que ésta ofrece varias ventajas para países en desarrollo como Colombia, que se ven más fácilmente afectados por el comercio ilícito de desechos peligrosos, o incluso por el comercio encubierto legalmente vía la ignorancia sobre los componente y consecuencias tóxicas de productos importados sin mayor control. El Convenio se basa en los siguientes principios:

- Autosuficiencia.
- Reducción al mínimo de la producción de desechos peligrosos.
- Reducción al mínimo de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos.
- Reconocimiento del derecho soberano de los Estados para prohibir la importación de residuos.
- Promoción del manejo ecológicamente racional de los desechos.
- Promoción del desarrollo y transferencia de tecnologías para la producción limpia y el manejo adecuado de los desechos.
- Protección contra acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales más laxos desde el punto de vista de obligaciones de tipo ambiental.

- Promoción del establecimiento de normas y procedimientos sobre responsabilidad e indemnización.
- Transmisión de información sobre movimientos transfronterizos entre las Partes.
- Definición y rechazo del tráfico ilícito.
- Establecimiento de fondos financieros de emergencia y de asistencia técnica.
- Definición de las sustancias a controlar.
- Cooperación internacional para armonizar normas y prácticas técnicas para el manejo adecuado de desechos peligrosos.

Además, la convención ha logrado desarrollos importantes a través de las reuniones de la Conferencia de las Partes. Entre éstos se encuentra la Decisión II/12, según la cual se prohíbe la exportación de desechos de países OECD a países no-OECD. La ratificación del convenio facilitaría la lucha contra el tráfico ilícito, al tiempo que permitiría obtener beneficios derivados de las actividades de cooperación y entrenamiento, así, del Protocolo de Indemnización y Responsabilidad y del Fondo de Emergencia. Colombia ratificaría el convenio una vez prohibida la importación de los desechos peligrosos contemplados por Basilea, así como de aquéllos otros definidos internamente. Considerando la nueva resolución expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, según la cual se prohíbe la importación de desechos peligrosos, se esperan nuevos pronunciamientos nacionales sobre la materia.

LA CONVENCION DEL CITES SOBRE ESPECIES SILVESTRES AMENAZADAS

Ante el reconocimiento de que la fauna y la flora silvestres constituyen elementos irremplazables de los sistemas naturales, y considerando el perjuicio que puede causar el comercio indiscriminado de especies amenazadas, en marzo de 1973 se suscribió la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES).

En cumplimiento de las disposiciones del convenio, las autoridades administrativas competentes en cada país expiden los permisos CITES para amparar las exportaciones legales de especies incluidas en los apéndices del instrumento. Del mismo modo, se encargan de establecer las regulaciones necesarias para controlar el comercio de las especies en cuestión. Paralelamente, las autoridades científicas de las partes se encargan de las recomendaciones de carácter técnico, particularmente las relacionadas con la inclusión y exclusión de las especies en los diferentes apéndices de la convención.

Además de estar estrechamente relacionada con los preceptos constitucionales y legales colombianos, la participación del país en la Convención CITES es fundamental para evitar restricciones y distorsiones de los mercados de especies de zootecnia en los que Colombia compite, muchas veces promovidas por intereses económicos de otros Estados partes con participación importante en dichos mercados.

COLOMBIA: EL CASO DE LA ZOOTECNIA DE ESPECIES DEL ORDEN CROCODYLIA

En Colombia se permite la zootecnia desde la promulgación del Decreto No. 1608 de

1978, que establece la reglamentación para el aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la cría en cautividad. Sin embargo, los primeros establecimientos se autorizaron a partir de 1984, como consecuencia de un programa de fomento gestado por el Gobierno nacional.

La zootría, realizada adecuadamente, no solamente brinda posibilidades importantes de tipo económico y social para el país, sino que además permite asegurar un manejo eficiente de las especies de criadero, asegurando la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales renovables y la conservación, porque permite un adecuado control en todo el territorio nacional, promueve el desarrollo de conocimiento y manejo de las especies, genera valor agregado a los productos y proporciona empleo permanente. La caza indiscriminada de especies y el comercio ilegal de las pieles estaba llevando a algunas poblaciones silvestres en Colombia al borde de la extinción, así como amenazando seriamente el tamaño poblacional de otras. Después de 10 años de zootría, la situación se ha invertido completamente, para todas las especies y subespecies con la única excepción del caimán del Orinoco. Además, se cuenta con un importante número de especímenes en cautividad, que pueden responder por cualquier amenaza futura contra las poblaciones. Complementariamente, la exportación de pieles ha generado importantes divisas para el país. Otro importante aspecto de la cría en cautiverio consiste en la recuperación colateral de flora y fauna en extensos territorios tradicionalmente dedicados a la agricultura y a la ganadería extensivas. Adicionalmente, los zootriaderos deben hacer control de vertimientos y reciclamiento de nutrientes, que se traduce en generación o regeneración de suelos, mejoramiento de las aguas y aumento de la productividad agroforestal.

Las exportaciones de pieles colombianas, a raíz del éxito en la implementación del programa de zootría, aumentaron significativamente hasta alcanzar un nivel de 250.000 pieles aproximadamente en el período 1992-1993. Esto se tradujo en una mayor competencia para los tradicionales exportadores de pieles.

A finales de 1992, se confiscó un cargamento de 85.000 pieles ilegales en Montevideo, acompañado de la fotocopia de un permiso CITES colombiano que amparaba 3.000 pieles únicamente.

Por esa misma época, un zootriadero colombiano exportó a Panamá pieles recortadas (hasta 1,20 m, norma colombiana de máxima longitud permitida para exportaciones). Aunque el exportador cumplió la norma, se acusó a Colombia de no controlar apropiadamente exportaciones de especímenes que pudieron haber provenido del medio natural.

A raíz del enorme tamaño del tráfico ilegal de pieles en el mundo, y de la creciente presencia de productos colombianos en el mercado, los países parte del CITES solicitaron al Comité Permanente de Fauna de la Convención, someter a consideración de la Conferencia de las Partes una sanción de cierre del mercado para Colombia.

Con el fin de evitar el cierre de los mercados para los productores colombianos, el INDERENA, y posteriormente el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, documentaron y demostraron la bondad y conveniencia del programa colombiano de zootría. Finalmente, a través de una misión de la Convención, que evaluó las condiciones del programa, incluyendo numerosas visitas de campo, se comprobó la seriedad y competencia con que Colombia había montado, desarrollado y administrado el programa de zootría, que venía contribuyendo a la conservación y recuperación de las especies en cuestión.

Complementariamente, Colombia fortaleció su representación en las diferentes reuniones de carácter multilateral en el marco del CITES, con el fin de promover el necesario apoyo diplomático para evitar la imposición de tan injusta sanción.

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MADERAS TROPICALES

La Organización de Maderas Tropicales se constituyó con el fin de proporcionar mecanismos de consulta y cooperación entre los países productores y consumidores de maderas tropicales. Además de los objetivos de la organización, relacionados con la expansión, diversificación y perfeccionamiento del mercado, la ITTO también tiene entre sus objetivos la promoción de actividades tendientes a mejorar y racionalizar la producción, incluyendo la repoblación y el ordenamiento. Entre los objetivos centrales se encuentra la promoción del manejo sostenible de los bosques, para lo cual se fijó la meta del año 2000. Complementariamente, en el marco de las actividades de cooperación, se transfieren recursos financieros y técnicos para el desarrollo de proyectos acordes con los objetivos de la organización.

Los votos de las partes se distribuyen con base en la participación tanto en exportaciones como importaciones, así como en la participación en los recursos forestales para los países productores¹³.

CONVENIO INTERNACIONAL DE LAS MADERAS TROPICALES (Modificación propuesta para 1994)

ANEXO A		ANEXO B	
Lista de países productores con recursos forestales y/o exportadores netos de maderas tropicales en términos de volumen, y asignación de votos		Lista de países consumidores y asignación de votos	
Bolivia	28	Australia	18
Brasil	143	Austria	11
Colombia	31	Canadá	12
Congo	28	China	38
Cosa de Marfil	28	Comunidad Económica Europea	
Ecuador	20	Alemania	37
Filipinas	25	Bélgica /Luxemburgo	27
Gabón	29	Dinamarca	12
Ghana	28	España	26
Honduras	20	Francia	47

¹³ Colombia no tiene un nivel significativo de exportaciones y, debido a lo reducido del territorio, sólo alcanza a 23 votos, frente a 130 de Brasil, 139 de India y 126 de Malasia. El total de votos es de 1000.

India	34	Grecia	14
Indonesia	172	Irlanda	13
Liberia	28	Italia	38
Malasia	140	Países Bajos	43
Myanmar	34	Portugal	18
Panamá	16	Reino Unido	45
Papúa Nueva Guinea	28	Egipto	15
Perú	32	Estados Unidos de América	55
República Unidad del Camerún	28	Federación de Rusia	13
Tailandia	21	Finlandia	11
Togo	28	Japón	340
Trinidad y Tobago	16	Nepal	10
Zaire	29	Noruega	11
		Nueva Zelanda	10
		República de Corea	105
		Suecia	11
		Suiza	11
Total	1000	Total	1000

El nuevo convenio internacional de maderas tropicales, negociado en enero de 1994 en Ginebra, no logró recoger los intereses de una buena parte de los países productores, consistentes básicamente en que se extendiera a todo tipo de maderas¹⁴ y que su gobierno fuera más democrático. Sin embargo, el nuevo convenio se concentró en promover una mayor responsabilidad por la sostenibilidad en la producción, en "mejorar" los sistemas administrativos para el manejo de los recursos de cooperación, y en profundizar las consideraciones relacionadas con el perfeccionamiento del mercado. Para Colombia, salvo algunos recursos de asistencia técnica¹⁵ —que difícilmente sobrepasan los aportes a la organización—, la ITTO no ofrece un verdadero foro de cooperación y consulta. La manipulación de parte de los consumidores, sumada a la presión continua bajo la que se encuentran países productores que dependen en gran parte del sector, hacen de la Organización un foro claramente inclinado hacia los intereses de los consumidores.

Si a esto le agregamos nuevos intentos de condicionalidad, como puede ser el establecimiento de un sistema de Certificación de Maderas Tropicales que busca

¹⁴ Los países de clima templado aún poseen gran parte de la riqueza maderera del planeta, representada en los grandes bosques de coníferas y especies boreales. Además, poseen igualmente bosques de árboles de hoja ancha y madera dura como abedules, nogales, olmos, cedros, arces y robles, entre otros.

¹⁵ Colombia, a través del INDERENA, obtuvo en su momento la financiación de varios proyectos, entre los que se destacan: Formulación de Política Forestal (US\$10.000); Manejo Sostenible de Recursos Forestales en Territorio Amazónico (US\$400.000, por ejecutar); Conservación y Manejo Sostenible de Manglares (US\$800.000, por ejecutar); Análisis de Concesión de permisos de Aprovechamiento Forestal (US\$250.000, aprobados en la última reunión). Además de éstos, se encuentran otros proyectos aprobados pendientes de asignación presupuestal por el orden de US\$1.500.000 aproximadamente.

garantizar el manejo sostenible de los bosques, la convención deja muy poco que ofrecer. Asegurar la sostenibilidad en el manejo de los bosques es un asunto estrechamente relacionado con la situación económica y social de los productores. Sin ayudas concretas difícilmente se podrán cumplir los estándares de calidad y sostenibilidad presupuestos, sin que ello genere consecuencias importantes de tipo económico. Además, intentos por subir el precio pueden encontrar fácil resistencia en la provisión de otras maderas o sustitutos, cuyo mercado se ubica en los países del Norte.

En un momento donde los consumidores están más concentrados en el mercado que manejan, al punto de que se promueven iniciativas bilaterales que afectan al resto de países del convenio, parece fundamental iniciar la promoción de un protocolo sobre bosques en el marco de la Convención sobre Diversidad Biológica, que recoja las inquietudes tanto de mercado como socio-económicas de todos los países, no sólo en relación con las maderas sino con el manejo integrado de los bosques. Mientras tanto, no parece muy adecuado ratificar la nueva convención de la ITTO; sin embargo, esto debe ser un asunto de consulta y trabajo conjunto del Gobierno colombiano con los pocos productores nacionales.

Durante la XVI Reunión del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, que tuvo lugar en Cartagena entre el 16 y el 24 de mayo de 1994, Colombia asumió una posición firme en favor de una ITTO más acorde con las necesidades y realidades de los países productores, no reflejadas en el nuevo instrumento. Al respecto se refirió el ministro del Medio Ambiente, en el discurso de apertura.

DISCURSO DE APERTURA DEL MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE MANUEL RODRÍGUEZ
BECERRA, DURANTE EL XVI CONSEJO INTERNACIONAL DE LAS MADERAS
TROPICALES

Cartagena de Indias, 16 de mayo de 1994

En los años de su vigencia el Convenio Internacional de Maderas Tropicales nos ha dejado lecciones contundentes sobre las posibilidades y restricciones en el intento por alcanzar la conservación y aprovechamiento adecuado de los bosques tropicales del planeta.

Al reconocer la labor que a lo largo de estos años ha sido desplegada por la Organización de Maderas Tropicales, debemos recordar que ella ha tenido como directriz la sustentabilidad, un concepto ambiguo al cual le son inherentes conflictos que se desprenden de las dificultades de conciliar las inequitativas relaciones Norte-Sur; el interés nacional y el global; las aspiraciones de las presentes y futuras generaciones a satisfacer sus necesidades; el interés individual y el de la comunidad y la conservación y buen uso del medio ambiente y el desarrollo económico y social.

La superación de estos conflictos está lejos de ser resuelta, tal como lo demostró la Cumbre de la Tierra en Río y como lo está demostrando la negociación del convenio sucesor de maderas tropicales. En uno y otro caso parece evidente que la solidaridad global (*global partnership*), condición esencial para colocar al mundo en la senda del desarrollo sustentable, es apenas una ficción; no obstante los acuerdos alcanzados en Río sobre la indispensable necesidad de transferir recursos nuevos y adicionales de los países desarrollados a los países en desarrollo y de transferir tecnologías ambientalmente sanas en términos preferenciales y concesionales, los países industrializados están faltando a su compromiso.

Ni el desarrollo sustentable del planeta, ni el desarrollo sustentable de una área específica como la de bosques serán factibles sin estos elementos esenciales de la solidaridad global, la cual encuentra sus raíces en los principios de equidad y justicia consagrados en la Declaración de Río tales como el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas que cabe a las naciones por los daños ambientales infligidos al planeta.

Pero al mismo tiempo es necesario subrayar que la relación entre medio ambiente y desarrollo sostenible puede llegar a enmascarar los problemas mencionados y no a resolverlos y puede llegar a representar un compromiso político susceptible de diversas interpretaciones legales; también puede llegar a convertirse en un peligroso artificio que permita a la comunidad internacional y también a las comunidades locales ilusionarse a sí mismas de haber alcanzado un compromiso o una meta substancial.

En relación con la negociación del convenio sucesor, a nuestro juicio no se resolvió el asunto crucial relativo a la ampliación del acuerdo a todos los tipos de maderas. Tampoco parece haberse llegado a un compromiso con relación a los recursos nuevos y adicionales y a la transferencia tecnológica. Nuevamente se reitera el desconocimiento total de los acuerdos de Río, que paradójicamente se desconocen también en la Comisión de Desarrollo Sostenible cuyo mandato es justamente hacerlos cumplir. Mientras no se resuelvan estos puntos nos parecería inaceptable un esquema de certificación de productos forestales. Además, para avanzar hacia este último objetivo se requiere resolver temas tan complejos como el del origen de los recursos con los cuales se pagarán los costos incrementales asociados al manejo sostenible de los bosques productores de maderas tropicales; los mecanismos institucionales para que los países productores implementen la certificación; el tratamiento y compensación de los pequeños y medianos productores y de las comunidades originarias; la transferencia tecnológica; y las garantías para que los productos forestales no sean sustituidos por bienes ambientalmente nocivos, no sujetos a la certificación.

Pero a nuestro juicio el desarrollo de un esquema de certificación de maderas sólo puede definirse en el contexto más amplio de una negociación que incluya la certificación de todos los productos cuyo impacto ambiental sea de especial significación, lo cual nos remite a la Organización Mundial del Comercio que sería la institución llamada a definir los bienes susceptibles de tal certificación y los criterios que deberían fundamentarla.

Distinguidos participantes: al mismo tiempo que reconocemos los problemas asociados a la concepción del desarrollo sostenible es necesario subrayar que ésta fue adoptada por la nueva Constitución Política de Colombia aprobada en 1991, en cuyos mandatos se enmarca y desarrolla la Ley 99 de diciembre de 1993, mediante la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente. En esta Ley se prevén, además del aparato organizacional para la definición de políticas y gestión ambiental, nuevos y sustanciales recursos económicos para adelantar los programas y proyectos y la creación de diferentes espacios para la participación ciudadana.

Examinemos rápidamente algunas de las funciones y retos que enfrenta la nueva cartera ministerial en materia forestal.

Al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde definir la política, planes y programas nacionales en materia de conservación y uso sostenible de los bosques. Le corresponde también definir las áreas del país susceptibles del aprovechamiento maderero y las especies y volúmenes objetos del mismo, siendo el otorgamiento de

los permisos correspondientes responsabilidad de las corporaciones autónomas regionales, entes ejecutores de las políticas y programas del Ministerio. Igualmente tiene la función de definir conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, las políticas de colonización, tarea en la cual se viene trabajando con el fin de congelar los frentes colonizadores, la mayor causa de deforestación del país, mediante la creación de las reservas campesinas.

Al Ministerio le corresponde continuar con el proyecto dirigido a definir una política forestal y un plan de manejo sustentable de los bosques para Colombia. Las bases para formular este proyecto que será financiado con recursos de crédito internacional, quedaron establecidas gracias a la cooperación de la Organización Internacional de Maderas Tropicales, que también auspicia en nuestro país otros proyectos significativos.

Los créditos con la banca multilateral contratados por Colombia, contemplan además del proyecto de política otros en las áreas de la protección y uso sostenible de los bosques y en la investigación y capacitación forestal. Relevante también mencionar que próximamente será sancionado por el Presidente de la República el Certificado de Incentivo Forestal, un esquema de subsidio dirigido a fomentar las plantaciones forestales, una actividad que registra un gran atraso en nuestro país.

Se subraya también que se ha establecido la necesaria ligazón entre el proceso dirigido a definir una política forestal y el dirigido a establecer una estrategia nacional para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

Si bien hemos dotado al país de instituciones fuertes y de diversos programas que coadyuvarán en el empeño de dirigirnos hacia un desarrollo sostenible, debemos reconocer que restan aún por crear muchas de las condiciones a nivel nacional y global para que ésta sea una meta posible de alcanzar.

Este foro que hoy inauguramos es un nuevo intento en esta dirección. Si bien he reconocido muchas dificultades en el camino ello no debe conducirnos a la parálisis sino a desplegar nuestra imaginación y voluntad con el fin de vencerlas o minimizarlas, en éste o entre foros internacionales. No estamos dispuestos a renunciar a los acuerdos alcanzados en Río. Por eso consideramos que son los países consumidores los que tienen la palabra.

Señores participantes bienvenidos a Colombia y a esta ciudad única que es Cartagena de Indias. Ustedes nos honran con su presencia. Esperamos responder a tal gentileza con la hospitalidad característica de esta hermosa ciudad.

EL PROCESO INTERNACIONAL MULTILATERAL EN ASUNTOS AMBIENTALES

Además de las actividades derivadas de las principales convenciones en desarrollo, en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible la Agenda Global está generando continuamente procesos multilaterales a través de foros, talleres y eventos de diverso tipo que recogen intereses, inquietudes y preocupaciones de la comunidad internacional.

En este contexto, la Agenda 21 desempeña un papel fundamental, estableciendo las directrices y prioridades para el trabajo global multilateral. Es así como se desarrolló

en Barbados, en abril de 1994, la I Conferencia Global sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, en la que Colombia intervino activamente. A partir del Capítulo 17 de la Agenda 21, se estableció el llamado Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) que les ha dado un importante respaldo, al punto que suelen ostentar posiciones comunes en las diversas negociaciones multilaterales.

Complementariamente, y de manera perfectamente articulable a lo establecido en la Agenda 21, se avanza en foros multilaterales de especial importancia como el GATT y el Sistema Mundial de Comercio (WTO).

LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Comisión de Desarrollo Sostenible, constituida con el fin de hacerle seguimiento a la Agenda 21, a la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, así como a los principios relativos a los bosques, se convierte en el foro general por excelencia del desarrollo sostenible. Además de evaluar los avances presentados a nivel sectorial (*cluster issues*) que la misma comisión establece para cada período, se evalúan los mecanismos generales para la ejecución (financieros, tecnológicos, de cooperación, de información).

La II Sesión de la comisión, llevada a cabo en mayo de 1994, demostró que se requiere mayor participación tanto a nivel multilateral como nacional, pues las actividades necesarias para cumplir los compromisos establecidos por la Agenda 21 para el advenimiento del siglo 21 están lejos de su implementación. Las irrisorias cifras de los nuevos recursos financieros, así como la delegación de la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales en las fuerzas del mercado y la participación del sector privado, son los termómetros más dicientes.

La II Sesión se constituyó básicamente en un foro de protesta por parte de la mayoría de los países en desarrollo y de justificación por parte de los desarrollados. Sin embargo, la conciencia general sobre la dificultad del proceso desencadenado en Río mantiene con vida a la comisión y a las esperanzas que penden de los importantes documentos suscritos en la Cumbre de la Tierra. Evitar el fracaso dependerá de la actitud que asuma la comunidad internacional durante estos períodos iniciales. Los temas prioritarios para 1994-1995 serán los relacionados con la agricultura sostenible, biodiversidad, desertificación, bosques, tierras. Sin embargo, se prestará especial atención de los aspectos de transferencia de tecnología, factores clave para inicializar el proceso.

Colombia fue actor importante de los no muy fructíferos intentos lograr una transferencia de tecnologías ambientalmente racionales, en el marco de las disposiciones establecidas en el capítulo 34 de la Agenda 21. Con tan importante objetivo en mente, se constituyó la llamada "Alianza Colombia-EE.UU.", iniciativa bilateral que operaría en el período 1993-1994, sobre "Tecnologías de Manejo y Tratamiento de Residuos Líquidos" y "Tecnologías de Alta Eficiencia en el Uso de la Energía". La iniciativa culminó no muy felizmente, con un taller internacional en Cartagena¹⁶, que tuvo lugar entre el 17 y el 19 de noviembre de 1993, el cual

¹⁶ Al taller titulado "Cooperación, Transferencia de Tecnología, y Programas de Apoyo y Entrenamiento Relacionados con Tecnologías de Bajo Impacto Ambiental", se invitaron representantes de Uganda, Camerún, Egipto, Japón, China, Corea, India, Malasia, Brasil, Jamaica, Antigua y Barbuda, Túnez, Canadá, Noruega, Suecia, Gran Bretaña, Países Bajos, la Comisión de la Comunidad Económica Europea, además de funcionarios de diversas entidades internacionales, como la Comisión de Desarrollo Sostenible, el PNUMA y

evidenció la voluntad de los Estados Unidos para que la puesta en marcha de la transferencia tecnológica fuera liderada por las fuerzas del mercado, con la participación activa del sector privado. Una presentación general sobre el tema se realizó durante la II Sesión de la CDS. Sin embargo, con el fin de reactivar y hacer efectiva tan valiosa sociedad, en Nueva York se acordó continuar con la iniciativa conjunta con el trasfondo de la Comisión de Desarrollo Sostenible. Asimismo, se convino seguir las recomendaciones del Taller de Cartagena, e iniciar nuevos trabajos en el campo de la gestión de productos químicos peligrosos, incluyendo el plomo en la gasolina y los pesticidas. Con el fin de hacer efectiva dicha iniciativa, se realizará una reunión bilateral a finales del mes de julio de 1994, para definir los términos de referencia respectivos.

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Segundo Período de Sesiones

Nueva York, mayo 16 al 27 de 1994

INTERVENCIÓN DE LA DELEGACIÓN DE COLOMBIA SOBRE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, EN TECNOLOGÍAS AMBIENTALMENTE RACIONALES, COOPERACIÓN Y FOMENTO DE LA CAPACIDAD

GRUPO DE TRABAJO I
Nueva York, mayo 19 de 1994

Colombia tuvo el honor de ser uno de los países organizadores de los talleres y reuniones intersesionesales realizados con el fin de proveer los insumes necesarios para avanzar en la ejecución de la Agenda 21, y por supuesto, para contribuir al monitoreo y evaluación de parte de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, del proceso iniciado en la Cumbre de Río.

En el informe del taller patrocinado conjuntamente por Colombia y Estados Unidos, sobre transferencia de tecnología, Cooperación y Fomento de la Capacidad en Tecnologías Ambientalmente Racionales, circulado en su momento en el Grupo de Trabajo Intersesional sobre este tema, se identificaron los factores críticos que afectan la transferencia de tecnología en los subsectores de desechos líquidos y producción y uso eficiente de energía.

Se realizaron importantes consideraciones acerca de las principales áreas de discusión sobre transferencia de tecnología, como son el manejo de la información, los factores de riesgo, los marcos normativos y de política, el financiamiento, la capacidad institucional de los países receptores, la conciencia pública y los aspectos comerciales y de mercados.

El Informe también se refiere a una serie de acciones que podrían facilitar la cooperación tecnológica y el fomento de la capacidad en relación con las tecnologías ambientalmente racionales. Según el informe, los países en desarrollo deberían, entre otras acciones:

- a) Establecer políticas ambientales para fomentar la capacidad institucional así como los medios para asegurar la eficacia de las mismas.
- b) Crear un ambiente favorable para la inversión y la protección de patentes.
- c) Especificar sus necesidades.

otras.

d) Promover la cooperación Sur-Sur.

Del mismo modo, los países donantes deberían, entre otras acciones:

a) Identificar las barreras innecesarias o injustificadas para la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales.

b) Especificar la clase de tecnologías ambientalmente racionales disponibles.

Las organizaciones internacionales, por su parte, deberían entre otras acciones:

a) Estimular el fomento de la capacidad institucional.

b) Facilitar el proceso de cooperación tecnológica, facilitando el acercamiento entre socios y ofreciendo la información necesaria.

c) Hacer el seguimiento sobre este proceso global.

El taller adelantado en Cartagena, así como el ejercicio de Oslo, y los subsecuentes trabajos del Grupo de Trabajo de Composición Abierta y de la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre el tema en cuestión, sin duda han contribuido al complejo proceso de facilitación y ejecución de la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales.

Sin embargo, vemos con preocupación cómo lejos de avanzar en términos prácticos, nos alejamos cada vez más del propósito de solidaridad y cooperación intergubernamental presente en las negociaciones de Río. El papel facilitador, y de apoyo directo, de parte de los Gobiernos, y en particular de los gobiernos de los países desarrollados para hacer efectivo el proceso de transferencia de tecnología, se ha ido diluyendo debido a la excesiva atención puesta en la participación del sector privado. Cabe recordar que esta participación depende de las condiciones del mercado y de aspectos económicos que garanticen la rentabilidad de los negocios.

Nos preguntamos, Señor Presidente, ¿era necesario todo el esfuerzo que significó la negociación de la Agenda 21 con el fin de fomentar la inversión y el traspaso de tecnologías ambientalmente racionales, para ahora afirmar que es suficiente el funcionamiento del mercado? El papel de los gobiernos, y en particular los gobiernos de los países desarrollados es vital para enfrentar, oportunamente, las graves limitaciones que tenemos los países en desarrollo para hacer efectiva la transferencia de tecnología adecuada y ambientalmente racional. Es precisamente el inmenso costo que representa la rápida y efectiva puesta en marcha de nuestros programas y proyectos de desarrollo, con tecnologías ambientalmente racionales, lo que hace de este tema uno de los ejes centrales para la implementación de la Agenda 21.

Las medidas propuestas por el Grupo especial de trabajo sobre transferencia de tecnología, en el párrafo 11 de su Informe, reiteran la necesidad de contar con la participación decidida de los Gobiernos, en particular de los gobiernos de los países desarrollados, para la movilización de recursos nuevos y adicionales, así como para aumentar la eficiencia de los recursos y programas de asistencia existentes.

Los gobiernos deben tomar medidas concretas para mejorar el acceso de los países en desarrollo a las tecnologías ambientalmente racionales; para proporcionar y preparar los inventarios tanto sobre tecnologías de dominio público como patentadas; para promover la investigación; para coordinar el apoyo a la transferencia de tecnologías promovido por organismos bilaterales y multilaterales.

Creemos que la formulación de estrategias nacionales sobre la transferencia de tecnología puede contribuir a la movilización de recursos. Consideremos que el desarrollo de sistemas adecuados de información, el acceso a redes y a centros de intercambio de información (*clearing - house*), el establecimiento de centros de investigación, y los estudios de casos nacionales, constituyen acciones ineludibles. No deben ser estas acciones, sin embargo, requisitos necesarios para hacer efectiva la transferencia de tecnología en el corto plazo.

Señor Presidente, es incuestionable la importancia de la participación del sector privado en el proceso, como fuente esencial de innovación tecnológica, y como uno de los principales canales para la propia transferencia. Creemos que el fomento de la inversión conjunta, de las asociaciones y vínculos interempresariales, y de los mecanismos facilitadores por parte de los gobiernos para hacer efectivos estos contactos constituyen acciones indispensables.

Sin embargo, como en el caso de los mecanismos financieros innovadores tratados en el grupo de trabajo sobre financiación, la vinculación del sector privado sólo puede verse como complementaria y no sustitutiva de la participación decidida de los gobiernos. La Agenda 21 dejó sentadas las bases para que los Gobiernos actúen, bien directamente, a través de la efectiva movilización de recursos nuevos y adicionales de su asistencia oficial para el desarrollo (ODA), o indirectamente, a través de incentivos fiscales y subsidios, y de la eliminación de barreras existentes para la transferencia de tecnología. La participación del sector privado es una condición necesaria, pero no suficiente.

Es por todo esto, Señor Presidente, que instamos a la comunidad internacional a hacer efectiva la participación de los gobiernos, en especial de los gobiernos de los países desarrollados, para tomar las medidas que garanticen un verdadero proceso de transferencia y generación de tecnologías ambientalmente racionales.

Muchas gracias

LAS PRIORIDADES DE LA AGENDA INTERNACIONAL

Además de las prioridades sectoriales que periódicamente establece la Comisión de Desarrollo Sostenible, la agenda global cuenta con temas que son de continua prioridad para los Estados.

Los convenios que se encuentran en su fase de desarrollo o negociación ocupan un lugar destacado, como los convenios sobre diversidad biológica, cambio climático, o el convenio sobre de desertificación y sequía, cuyo texto fue recientemente negociado.

La preocupación general sobre el futuro de la atmósfera y sus trágicas consecuencias, sumada a los intereses económicos de los sectores directamente afectados, hacen del Protocolo de Montreal un tema permanente en la agenda internacional.

De manera similar, y considerando las crecientes restricciones y regulaciones para proteger la salud humana, además de los avances en las investigaciones que permiten medir con más certidumbre las consecuencias directas e indirectas de la contaminación sobre los organismos vivientes, las convenciones e instrumentos relacionados con el control de la contaminación y polución ambiental también adquieren un lugar principal en la agenda.

De esta forma, las acciones realizadas en el marco del Convenio de I Basilea se ven complementadas con los avances en otros foros relacionados con los vertimientos líquidos en el mar (Convenio de Londres); el sistema de Información Previa aprobada (PIC), inscritos en el marco de las directrices de Londres para establecer un instrumento vinculante que permita controlar el transporte transfronterizo de productos químicos I peligrosos; la contaminación marina proveniente de fuentes terrestres (directrices de Montreal para el establecimiento de un instrumento I vinculante o un plan de acción); los desechos y productos radiactivos (OIEA); y la seguridad química (Conferencia de Estocolmo para el establecimiento de un foro intergubernamental sobre gestión de productos químicos), entre otros.

COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE: NEGOCIANDO INTERESES

El tema del comercio y el medio ambiente gana protagonismo de manera creciente en la agenda internacional, tanto a nivel multilateral como regional y bilateral. La reconciliación entre medio ambiente y libre comercio no parece siempre posible, multiplicándose los escenarios donde los intereses comerciales deben ceder ante los ambientales o viceversa.

Los costos ambientales asociados a los sistemas de producción y consumo se manifiestan de alguna forma en restricciones y regulaciones sobre el intercambio —necesario para el desarrollo de los países—, confirniéndole al tema su complejidad característica. La Agenda 21 señala I la necesidad de que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente en favor del desarrollo sostenible.

La dependencia del comercio de bienes primarios, combinada con la falta de tecnificación y los bajos precios del mercado hacen del comercio un arma de doble filo para los países en desarrollo. La incapacidad para cumplir estándares ambientales y laborales de producción, a los precios actuales, enfrenta a los países en desarrollo a nuevas barreras al comercio. La creciente cantidad de sustitutos, sumada a la difícil educación del consumidor en los países compradores dificultan un eventual aumento de los precios. Paralelamente, en los países desarrollados, las políticas de subsidios e incentivos para la producción se conjugan con la difícil transición por la que atraviesan los países en desarrollo que tratan de implementar sus políticas de reajuste y apertura.

La Ronda Uruguay sentó importantes bases para promover un sistema de comercio abierto, no discriminatorio y equitativo, que facilite el acceso a los mercados. Sin embargo, acceder a los mercados impondrá necesariamente estándares ambientales de producción que supondrán políticas de ajuste adicionales. El NAFTA ha marcado un importante paso en ese sentido, imponiendo medidas comerciales correctivas para el incumplimiento de patrones ecológicamente racionales de producción. El Grupo de los Tres seguramente deberá estudiar el ejemplo marcado por los norteamericanos, para asegurar un equilibrio en el manejo ambiental de los recursos que garantice que la integración comercial y económica se realice sobre bases equitativas.

El proceso de eco-etiquetado y estandarización de la producción a través de normas técnicas y de calidad supone una garantía para el consumidor e incluso para los competidores. Sin embargo, la meta de establecer estándares ambientales homogéneos para todos los países es muy discutible. La utilidad marginal derivada de la asignación de recursos al sector ambiental es diferente en los países desarrollados y en los países en desarrollo. Los primeros, al tener sus necesidades sociales básicas satisfechas, encuentran una mayor utilidad marginal al invertir en dicho sector. Los

segundos, en cambio, encuentran prácticamente imposible la inversión en el sector ambiental, sin asumir conjuntamente los costos e inversiones de tipo social. Alcanzar estándares muy elevados puede ser prácticamente imposible para países enfrentados a ajustes estructurales que permitan enfrentar el problema de base: la pobreza. Río comprendió que solamente superando la pobreza se podrá hablar de sostenibilidad, razón fundamental para promover la ayuda internacional. Los países en desarrollo requieren tiempo y recursos para poder asumir con certeza sus obligaciones con el medio ambiente.

Otro tema especialmente sensible para la comunidad internacional se refiere a la protección y promoción de los derechos de propiedad intelectual y sobre recursos genéticos y biológicos. El punto de partida para países de extrema riqueza biológica es sustancialmente desventajoso frente a los poseedores de la tecnología. Sin embargo, dadas las diferencias presentes en los países en desarrollo con relación a los sectores productivos, las posiciones nacionales difícilmente se encuentran consolidadas. Usualmente, aquellos sectores exportadores que arrojan importantes dividendos y que se convierten en renglones esenciales de la economía nacional, cuentan con las mayores ventajas a nivel de tecnología y recursos. Esa condición los faculta para asumir compromisos ambientales elevados, situación que claramente contrasta con la de otros sectores menos importantes o que apenas se encuentran en la etapa de potencialidad. En el caso de Colombia el manejo de la propiedad intelectual es un ejemplo que permite evidenciar claramente el problema.

En este proceso de esclarecimiento acerca de las posibilidades sobre la materia, que seguramente será promovido a nivel multilateral por el nuevo Comité de Medio Ambiente y Comercio del Sistema Mundial de Comercio, y monitoreado por la Comisión de Desarrollo Sostenible, la participación activa del sector ambiental de Colombia en relación con el tema será pieza clave para asegurar el efectivo desarrollo sostenible del país.

ALGUNOS APARTES DEL ESTUDIO DEL CASO DE COLOMBIA:
RECONCILIACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE¹⁷

RESULTADOS DE LA ENCUESTA REALIZADA A EMPRESAS PERTENECIENTES AL SECTOR EXPORTADOR¹⁸

- La mayoría de las empresas no han percibido presiones de tipo ambiental. La falta de información generalmente determina que las acciones se tomen de manera reactiva y no preventiva.
- Gran parte de los productos de exportación de Colombia no encuentran condicionalidades de tipo ambiental. Parte de esto se debe a que dichos productos encuentran su mercado en países latinoamericanos y en los Estados Unidos, que no imponen muchas restricciones de tipo ambiental. Algunas empresas consideran que es más costoso adaptarse a los requerimientos de los mercados de Europa y de Japón, que dejar de exportar a los mismos.
- Algunas empresas consideran que el cumplimiento y promoción de estándares ambientales adecuados ha beneficiado su posición competitiva, particularmente las empresas de alimentos y bebidas. Sin embargo, el porcentaje de conocimiento y

¹⁷ Caso de Estudio de Colombia: Reconciliación del Comercio y las Políticas Ambientales. Departamento Nacional de Planeación, Centro para los Estudios y Proyectos Especiales de la Universidad Externado de Colombia y Ministerio de Comercio Exterior. Diana Gaviria, Adriana Soto, Rafael Gómez, Lili Ho. Mayo de 1994

¹⁸ Se enviaron 300 encuestas de las cuales fueron contestadas 60.

participación en la materia es muy bajo.

Sobre la aplicación de sellos ecológicos, aunque la mayoría de las empresas están de acuerdo sobre su conveniencia, también manifiestan la necesidad de estudiar el asunto con mayor profundidad. Sin embargo, las respuestas evidencian falta de información sobre las implicaciones relacionadas con el costo asociado a la imposición de los sellos, y que están más concentradas en el manejo y repercusiones en la competencia de la imagen del producto.

INDUSTRIAS INTENSIVAS EN CONTAMINACIÓN					CONSUMO DE ENERGIA POR INDUSTRIA			
Industria	Aire	Agua	Desechos peligrosos		Industria	Carbón (ton) 000	Petr. (ton) 000	Gas (ton) 000
Mataderos			x		Licores , Alimentos & Bebidas			
Conservas alimen.			x		Textiles & Ropa	228	1237	2358
Aceite comestible		x			Papel & Impresos	370	491	261
Industria azúcar					Químicos	515	534	1800
Bebidas y licores	x	x			Cemento	172	414	15632
Textiles			x		Vidrios y Cerámicas	1043	185	13252
Cuero			x		Hierro, Acero y no-Férreos			
Papel y pulpa	x	x	x					
Industria química	x		x					
Perfumes y jabones	x		x					
Petróleo			x					
Vidrios	x							
Cemento								
Metalurgia	x							
Flores	x		x					

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL ESTUDIO DE CASO DEL CAFÉ

-A raíz de la coyuntura favorable de la bonanza cafetera de los años 70, el sistema de cultivo tradicional, que responde a los patrones sostenibles de producción, fue sustituido por un sistema de alta productividad, con un consumo intensivo de agroquímicos. El nivel de productividad alcanzado permitió atender efectivamente el crecimiento en la demanda por café colombiano. Difícilmente se retornará a tasas de productividad 5 veces menores en aras de defender el medio ambiente, a menos que se monte un sistema de incentivos gubernamentales o que se cambien los patrones de consumo (calidad).

-El efecto de la inestabilidad de los precios en la producción genera impactos negativos en el medio ambiente. Sin embargo, es utópico pensar en la estabilización de los precios de los productos básicos.

-Las oportunidades de mercado para productos ambientalmente amigables como el café orgánico, son limitadas, debido a que variaciones en los precios generan una rápida sustitución, y que la certificación correspondiente debe ser otorgada por entidades internacionales de difícil acceso.

-Los sistemas de empaquetado del grano para exportación —generalmente material metalizado inoxidable y que permite empaque al vacío—, deben responder a estándares de calidad organoléptica.

-Los productores de café no han tenido que enfrentar muchos obstáculos para su comercialización, debido a requerimientos de tipo ambiental.

-La contaminación de las cuencas hidrográficas realizada con los desechos de la producción cafetera (azúcares, materiales orgánicos, mucilago y pulpa), puede atenderse con tecnologías ya probadas. Sin embargo, se espera el resultado del estudio que al respecto adelanta Cenicafé, para promover la adopción de dichas tecnologías por parte de los caficultores.

LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El tema de la financiación del desarrollo sostenible es sin duda uno de los más candentes y protagonista ineludible de las negociaciones multilaterales de la agenda internacional. La estimación de los costos de la implementación de la Agenda 21 ha quedado lejos de la realidad.

El apoyo de los países desarrollados es clave para iniciar el proceso a nivel nacional. Pocos países en desarrollo —muchos de ellos todavía agobiados por el peso de la deuda externa—, pueden destinar un aumento sustancial de sus recursos hacia actividades de carácter ambiental si los efectos de dichas actividades no pueden medirse inmediatamente y a nivel local. El discurso de "las acciones locales con efectos globales" promovido por los países desarrollados y recogido plenamente en el instrumento del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (Global Environmental Facility, GEF), no deja de ser ajeno a las actuales prioridades de gran parte de los países en desarrollo. Solamente hallan fácil justificación aquellas acciones inevitables que se relacionen con las fuerzas del mercado, como la reconversión industrial necesaria para la protección de la capa de ozono.

El ambiente de Río continúa vigente y las estadísticas y la comunidad internacional siguen señalando a los países industrializados como los principales responsables de los problemas ambientales de carácter global. Al mismo tiempo, se le exige al Sur trabajar en favor del medio ambiente, se le exige que su desarrollo se realice de forma sostenible. Pero el Sur está ocupado en sus problemas internos, en su lucha contra la pobreza, en sus ajustes estructurales.

Pese al reconocimiento de sus obligaciones¹⁹, el mundo desarrollado debe realizar un gran esfuerzo para acercarse a las cifras establecidas en Río. La meta de destinar el 0.7% de su PIB para la cooperación internacional está aún lejos de ser una realidad. Los US\$70.000 millones anuales de recursos nuevos y adicionales parecen una suma ridículamente alta si se compara con los US\$2.000 millones del GEF para los próximos tres años. Además de ese compromiso, no se pueden identificar claramente nuevos y adicionales recursos para el desarrollo sostenible.

EL FONDO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE (GEF)

Creado en 1989 por los países industrializados para suministrar fondos nuevos de carácter concesional o de donación a los países en desarrollo, con el fin de enfrentar problemas ambientales globales tales como la protección de la capa de ozono, la detención del calentamiento global, la protección de la biodiversidad y la contaminación marina, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (Global Environment Facility, GEF) constituye hoy el baluarte de la financiación del desarrollo sostenible. A pesar de haber abogado por el fortalecimiento de un mecanismo acorde a sus intereses, el mundo en desarrollo se tuvo que conformar con un instrumento mejorado, más democrático, con mayores posibilidades de representación, pero todavía alejado de la globalidad de actividades que supone la implementación de la Agenda 21, a pesar de que en Río se acordó que el fondo también se orientaría hacia la financiación de la misma. Incluyendo el combate a la desertificación y la degradación de los suelos, las áreas financiadas continúan siendo las mismas. De igual forma, prevalece el control del Banco Mundial sobre el mecanismo, al haber elegido a uno de sus más fieles colaboradores como cabeza ejecutiva del fondo. En cuanto a los recursos para el próximo período, los US\$2.000 millones apropiados para 1994-1996 apenas satisfacen las expectativas más bajas presentes en el momento de su negociación. Durante la VI reunión para la reestructuración del GEF, realizada en Cartagena en diciembre de 1993, el director del INDERENA se refirió a los problemas encontrados en la negociación, especialmente los derivados de la falta de compromiso de los países desarrollados.

**INTERVENCIÓN DEL GERENTE GENERAL DEL INDERENA
MANUEL RODRIGUEZ BECERRA EN LA CLAUSURA DE LA VI REUNIÓN PARA LA
REESTRUCTURACIÓN DEL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTAL MUNDIAL**

Cartagena, 10 de diciembre de 1993

- Hay quienes juzgaron que mis palabras de inauguración de esta Conferencia, como representante del país anfitrión, no hacían justicia a los países industrializados, que

¹⁹ En la II Sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible, ante los reiterados requerimientos de los países en desarrollo y de las organizaciones no gubernamentales, los países desarrollados reconocieron que aún no han cumplido con lo pactado en Río.

quizás había sido demasiado duro al señalar en forma contundente que los países industrializados parecían estar muy distantes de cumplir con los acuerdos firmados en Río por más de 150 naciones.

- Dije el miércoles que el GEF, tal como se estaba planteando, iniciaría sus actividades con una pasmosa debilidad, ya que los escasos recursos que serían aportados por los países industrializados para el nuevo ciclo del Fondo, serían insuficientes para resolver los problemas globales incluidos en las cuatro áreas focales. Y también porque entre las metas del fondo se excluían en forma inexplicable la casi totalidad de los programas contenidos en la Agenda 21.

- Dije también que si bien éramos conscientes de estas limitaciones y vacíos del GEF, confiábamos que al final de las negociaciones de Cartagena, tendríamos un fondo dotado de un gobierno, una administración y un sistema de asignación de recursos que fuera verdaderamente democrático y transparente.

- Estos dos últimos principios, mandato de la Conferencia de Río, los consideramos como los pilares fundamentales para construir gradualmente una genuina alianza global.

- Hoy salimos sin ningún acuerdo. Un motivo de frustración para nuestros pueblos. Pensamos que hoy inauguraríamos una nueva era de cooperación internacional, mediante la concreción de la alianza global en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Pero aún no hemos sido capaces de lograr esa noble y necesaria meta. Y lo que se requiere, es seguir adelante en nuestras negociaciones para zanjar las diferencias que nos separan sobre puntos esenciales sin desconocer los avances sustantivos que se hicieron en algunos frentes.

- Señor Presidente: No consideramos razonable que los países en desarrollo deban adquirir responsabilidades que no puedan asumir. No es adecuado aceptar sistemas de administración y asignación de recursos que no sean consistentes con los acuerdos alcanzados en Río de Janeiro. No parece justo que se planteen posiciones para que renunciemos a los derechos adquiridos o compromisos ya acordados a cambio de unos recursos económicos.

- El mensaje que recibimos de algunos de los países industrializados es inequívoco. Aún no existe de su parte el compromiso ético requerido para resolver los problemas ambientales globales, de los cuales ellos son los principales responsables; tampoco existe el compromiso para reconocer el derecho de los pueblos al desarrollo, un principio fundamental consagrado en la Declaración de Río.

- Como país anfitrión, sentimos una gran frustración al no ver concluido un acuerdo en Cartagena. Pero sentimos también una gran satisfacción por no haber propiciado que esta bella ciudad y nuestro país fuera el marco del nacimiento de una institución de la cual todos, tanto los países industrializados como los países en desarrollo, podríamos arrepentimos en el futuro.

- Cartagena ha servido para hacer explícito el desacuerdo. Ahora tanto los gobiernos de los países del norte como de los países del sur debemos reflexionar por lo aquí acontecido. Así lo deberán hacer también las sociedades civiles de nuestras naciones.

- Los países en desarrollo hemos demostrado con creces nuestro compromiso con la causa global. Es un compromiso con un enorme potencial para la construcción del acuerdo que aún no hemos logrado sobre el GEF. Aquellos países industrializados que no han comprendido el enorme potencial de nuestro compromiso y la naturaleza de

las posiciones adoptadas por los países en desarrollo, tienen la palabra.

No obstante, el GEF constituye un soporte fundamental para impulsar programas y proyectos en las áreas cubiertas. Además, a la expectativa sobre incrementos graduales para las próximas apropiaciones presupuestales, se suma el importante papel que pueden tener ahora los países en desarrollo en la elaboración de las políticas y en el funcionamiento del mecanismo. Como quedó claramente establecido en el Instrumento de Reestructuración del GEF, así como en los convenios de biodiversidad, cambio climático y desertificación, las conferencias de las Partes de estos tratados serán las instancias encargadas de fijar las prioridades, estrategias y políticas para el manejo de los fondos canalizados hacia dichos convenios. Colombia, que comparte con Brasil y Ecuador la silla ante el [consejo gubernativo del fondo, debe concentrarse en mantener una posición de liderazgo y participación activa²⁰ que le permita no solamente jugar un papel importante en el establecimiento de los nuevos procedimientos y políticas del Fondo, sino en la misma elaboración y presentación de proyectos.

Es necesario asegurar un trabajo adecuado a nivel interinstitucional, que permita elaborar y presentar proyectos de relevancia nacional para financiarlos a través del mecanismo. Complementariamente, la participación activa en el consejo del GEF debe buscar que la secretaría del fondo no obtenga poderes excesivos en el ciclo de proyectos, lo cual se puede lograr fortaleciendo tanto el papel del STAP (Panel Consultivo Técnico y Científico) como el papel de las agencias implementadoras (PNUD, Banco Mundial y UNEP).

LA AGENDA NACIONAL ANTE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES

A nivel nacional, los procesos internacionales repercuten ampliamente, al punto de que el fortalecimiento institucional en el campo del medio ambiente, por el cual atraviesa actualmente el país, ya incorpora el espíritu que subyace en la agenda global internacional. Así, las funciones que se derivan de la nueva responsabilidad de asegurar un desarrollo sostenible, hacen del nuevo Ministerio del Medio Ambiente un organismo con atribuciones multisectoriales. Es así como el nuevo Ministerio asume funciones específicas en relación con la formulación de políticas demográficas, de asentamientos humanos, educativas, de comercio exterior, de colonización, de política industrial y de relaciones internacionales. Consecuentemente, la Ley 99 prevé nuevas fuentes de recursos que permitirán acometer las nuevas tareas derivadas del manejo ambiental racional²¹.

De otro lado, el medio ambiente depende en gran parte de las disposiciones de tipo internacional, que guían y condicionan los desarrollos globales para asegurar la supervivencia del planeta. Además, las acciones concertadas a nivel internacional permiten regular acciones y situaciones que afectan a los Estados, como la contaminación en zonas de frontera, el contrabando de recursos biológicos, o el tráfico ilegal de desechos peligrosos.

En este sentido, es importante el cumplimiento por parte del país de las obligaciones

²⁰ Colombia, como cabeza del Grupo de los 77 en el período 1993-1994, jugó un papel importante en la negociación del nuevo instrumento, y representó activamente los intereses nacionales del grupo.

²¹ Se crea el Fondo Nacional Ambiental, se otorga el 20% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, se faculta a los municipios y distritos a establecer sobre el impuesto predial que podrá transferirse a las corporaciones nuevas. Además de los recursos provenientes de empréstitos externos y cooperación internacional.

voluntariamente asumidas en tratados, acuerdos o foros internacionales en materia ambiental. Además de las obvias implicaciones de carácter directo, el no cumplimiento de compromisos internacionales acarrea graves consecuencias de tipo económico, jurídico y político.

La misma elaboración de la política interna en el plano ambiental y del desarrollo sostenible se debe ver necesariamente afectada por el acontecer internacional sobre la materia. El adecuado flujo entre las posiciones negociadoras de Colombia en el exterior y las decisiones de política interna permitirá asumir una posición coherente y sana para los intereses del país y del mundo.

LA AGENDA BILATERAL Y SUBREGIONAL

EL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA Y LOS ACUERDOS BILATERALES

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)²² y los posteriores acuerdos bilaterales con Brasil, Perú y Ecuador, han sido tradicionalmente los foros primordiales para el manejo de los asuntos ambientales en las fronteras amazónicas. El TCA cuenta con seis comisiones especiales para el manejo de los diferentes temas sectoriales. A su vez, la Comisión Especial para el Medio Ambiente (GEMA) cuenta con ocho programas coordinados por cada uno de los países del tratado²³. En el marco de estos programas se adelantan proyectos que cuentan con financiación internacional. Colombia coordina el Programa de Planificación y Manejo de Áreas Silvestres y Protegidas, que cuenta con una financiación de la Unión Europea de US\$6,2 millones.

En cuanto a los acuerdos bilaterales, se constituyeron planes para la ejecución de los mismos: Plan para el Desarrollo de las Comunidades Vecinas del Eje Apaporis-Tabatinga (PAT) con Brasil; Plan para el desarrollo de la Cuenca de los Ríos San Miguel y Putumayo (PSP) con Ecuador; y Plan para el Desarrollo de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP) con Perú. En el marco de estos planes, que se coordinan a través de las Comisiones Mixtas constituidas en los Acuerdos bilaterales, se desarrollan y promueven proyectos, que en su mayoría se encuentran en la etapa de prefactibilidad y que han contado para tal efecto con ayuda de la OEA.

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de acciones programadas y adelantadas en el marco de estos instrumentos, el devenir de las actividades y programas de trabajo allí enmarcados adolece de una lentitud pasmosa. Adicionalmente, los programas adelantados carecen de la jerarquía suficiente que les permita articularse activamente a los programas de nivel nacional y a los otros programas de carácter bilateral como las Comisiones de Vecindad. Sin embargo, a pesar de la extrema dependencia de la ayuda internacional, de los continuos problemas presentes en la responsabilidad que adquiere la secretaría *pro t mpore* del TCA, y de la lentitud y relativo bajo nivel de las comisiones mixtas de los acuerdos bilaterales, estos instrumentos son, sin duda, piedras angulares para desarrollos importantes en la frontera amazónica.

²² El Tratado de Cooperación Amazónica fue firmado el 3 de Julio de 1978, entre los ocho países amazónicos (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela). Posteriormente, con el ánimo de hacer efectivos los compromisos del Tratado a nivel bilateral, se suscribieron los Acuerdos de Cooperación Amazónica con Ecuador (1979), Perú (1979) y Brasil (1981).

²³ Biodiversidad (Venezuela), Hidrobiología (Perú), Zonificación Económica Ecológica (Brasil), Fauna Silvestre (Surinam), Aprovechamiento Sostenible y Recursos Forestales (Ecuador), Planificación y Manejo de Áreas Protegidas (Colombia), Educación Ambiental y Aspectos Legales (Bolivia) e Investigación Ambiental (Guyana).

LAS COMISIONES DE VECINDAD

Novedosos mecanismos para estrechar las relaciones de integración con nuestros países vecinos, las comisiones de vecindad han venido ganando un puesto de privilegio en las relaciones bilaterales. El dinamismo que las caracteriza, así como la vinculación activa del sector privado en las mismas, hacen que estos foros merezcan la más alta atención de parte de todos los actores públicos y privados del orden nacional.

Aunque ya se han constituido las comisiones binacionales con Ecuador, Perú, Brasil, Panamá y Venezuela, son éstas dos últimas las más activas, y las que han contado con una participación de ambos países al más alto nivel. Con Venezuela se realizó el diagnóstico de la cuenca del río Carraipía - Paraguachón, para lo cual se espera la ejecución de cuatro proyectos sobre reforestación, embalses y pozos hídricos. Se espera, además, la ejecución del plan de manejo integral de la cuenca del río Catatumbo. Complementariamente se viene trabajando en favor del aprovechamiento de los recursos hídricos por parte de las comunidades indígenas de La Guajira. Respecto al manejo de las maderas en zona fronteriza, asunto altamente sensible para las dos naciones, se están constituyendo grupos de trabajo.

En relación con la Comisión de Vecindad Colombo-Panameña, se estableció un primer plan de trabajo que incluye el manejo ambiental fronterizo, los parques nacionales de frontera, la promoción de ecoturismo y la conveniencia y posibilidades ambientales de desarrollar la carretera Panamericana a través del Darién.

En la Comisión de Vecindad Colombo-Brasileña se instaló la subcomisión de medio ambiente para tratar asuntos relacionados con los *garimpeiros* y la explotación no sostenible del oro en los ríos fronterizos, el contrabando de madera, la protección y manejo coordinado de manatíes y caimán negro y la promoción de ecoturismo. Las otras dos comisiones de vecindad aún no constituyen el plan de trabajo en el campo ambiental y de recursos naturales renovables.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Gracias a la cooperación internacional proveniente de países desarrollados, comprometidos con el proceso de desarrollo de Colombia, se han adelantado importantes proyectos con financiación internacional en las diversas áreas del medio ambiente y el desarrollo sostenible. El apoyo a los bosques tropicales ha sido bandera importante de los Países Bajos, Alemania y la Unión Europea. De igual forma, la recuperación de cuencas y el desarrollo sostenible de comunidades campesinas e indígenas ha contado con la especial atención de la mayoría de las fuentes tradicionales de cooperación internacional de Colombia, entre las que se destacan, además de las ya mencionadas, Japón, Italia, China, España, el Reino Unido y Canadá.

Estados Unidos, en desarrollo de la llamada Iniciativa de las Américas, suscribió un acuerdo con Colombia, según el cual se destinan a actividades medioambientales los intereses del remanente de la deuda bilateral condonada en el marco de dicha iniciativa²⁴. Para recibir estos recursos, así como los provenientes de otras operaciones similares²⁵, se creó el Ecofondo, en el que participan Gobierno y Organizaciones No Gubernamentales, cuyo objetivo se encamina a que los recursos provenientes de los

²⁴ La suma asciende a US\$42.600.000. Además, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID) suministró US\$500.000 para iniciar las labores del Ecofondo.

²⁵ Con Canadá se realizó una conversión de deuda por medio ambiente por valor de US\$13.500.000.

canjes de deuda se destinen adecuadamente a proyectos presentados por las organizaciones de base.

ALGUNAS CIFRAS RELEVANTES SOBRE RECURSOS PROVENIENTES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

RECURSOS PROVENIENTES DE CANJES DE DEUDA

OBJETO	FUENTE	MONTO (US\$000)
Financiación de Proyectos para ONG-Ecofondo	Estados Unidos	41.500
Financiación de Proyectos para ONG-Ecofondo	Canadá	13.500

PRINCIPALES PROYECTOS EN EJECUCIÓN CON RECURSOS DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (ODA)

OBJETO	FUENTE	MONTO
Biopacífico	GEF	9.000
Varios	Banco Mundial	10.803,40
Varios	Fondo Canadá-Colombia	120
Puesta en Marcha Ecofondo	Estados Unidos	500
Biodiversidad Andina	Países Bajos	500
Parques del Pacífico	Países Bajos	8.000
Microcuencas	Alemania	6.600
Planificación Amazonía	Alemania	6.600
Sistemas Sustentables de Manejo Forestal	Alemania	4.500
Bosques Forestales (por definir)	CEE	5.000
Campaña de concientización sobre el Medio Ambiente	DNP-PNUD	20

Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Valle del Cauca	Banco Mundial	3.840 (crédito)
Zonificación Ambiental de Nariño	Banco Mundial	291,5
Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del río Pasto	Banco Mundial	4.080
Recuperación y Aprovechamiento de las Ciénagas del Magdalena	Fondo Canadá-Colombia	100
Ecoturismo de Anchicayá	Fondo Canadá-Colombia	30
Educación Ambiental en Educación Básica en Zonas Urbanas	BIRF	2.592
Planificación Territorial del Amazonas	KWF (Alemania)	6.600
Fondo Amazónico	CEE	8.000
Áreas Protegidas - TCA	CEE	6.600
Tratamiento de Aguas Negras UASB. Bucaramanga	Países Bajos	475
Programas de Bosques Tropicales - Tropenbos	Países Bajos	2.538
Desarrollo Integral de la Pesca en el Depto. Del Magdalena	Italia	1.647
Control de Erosión del río Checua	Alemania	2.000
Atención Primaria en Salud. Cúcuta	Alemania	3000 aprox.
Aprovechamiento Recursos Naturales del Predio Putumayo	España	307
Acueducto - Cinara	Países Bajos	1.800
