

## LA POLÍTICA EXTERIOR AMBIENTAL DE COLOMBIA EN EL ÁMBITO GLOBAL<sup>1</sup>

*Manuel Rodríguez Becerra*

Durante los últimos doce años, Colombia ha desarrollado una significativa política exterior en el ámbito de los tratados multilaterales referidos a algunas de las principales amenazas ambientales globales. Esto ha sido así en los casos de cinco tratados: las convenciones de biodiversidad y cambio climático, y los protocolos de bioseguridad, Kioto, y Montreal –relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono–. Al calificar a la política exterior como significativa se hace referencia a la positiva incidencia y continuidad que el país ha tenido en la construcción y desarrollo de estos tratados, examinadas a la luz de la ubicación de Colombia en el sistema de relaciones internacionales en materia ambiental, así como de la participación que los países en desarrollo han tenido en estos procesos, en particular los países de América Latina y el Caribe. También se hace referencia al hecho de que Colombia ha sabido capitalizar positivamente los mecanismos financieros y de asistencia técnica previstos por estos convenios para coadyuvar a los países en desarrollo al cumplimiento de sus obligaciones, las cuales se derivan del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

En contraste, la política exterior de Colombia presenta un cuadro muy desigual en relación con su participación en otros convenios sobre temas ambientales globales, que en algunos casos llega a ser débil. A este último grupo pertenecen algunos de los tratados referentes a la agenda marrón: los convenios de Estocolmo –sobre contaminantes orgánicos persistentes–; de Rotterdam –sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a cier-

---

1 Agradezco a Paula Moreno por su contribución en la elaboración del presente artículo.

tos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional-; y Basilea –sobre el transporte transfronterizo de sustancias tóxicas y peligrosas-. A este grupo pertenece también el Convenio para combatir la desertización.

Las anteriores son algunas de las principales conclusiones de una investigación en curso sobre la política exterior de Colombia en materia ambiental que es el objeto del presente artículo, referido al período 1992-2004. Tomamos como fecha de partida la de la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, puesto que en ella se fijó, fundamentalmente, la agenda global sobre medio ambiente en curso. También se ha escogido esa fecha en razón de que Colombia fue uno de los países de América Latina que respondió a ella mediante una de las reformas más profundas de su institucionalidad y política ambiental<sup>2</sup>.

En particular, en este artículo se intentará responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son las principales tendencias de las relaciones internacionales sobre medio ambiente en el contexto de la globalización? ¿Qué peso tiene Colombia en el ámbito de las relaciones internacionales referidas a los problemas ambientales globales? ¿Qué se puede decir de la sostenibilidad ecológica de Colombia en comparación con otros países del globo? ¿Cómo ha participado el país en la construcción y desarrollo de los convenios internacionales acordados para resolver los problemas ambientales globales? ¿En qué medida ha incidido en la formulación y desarrollo de esos convenios?

Los principales problemas ambientales globales incluyen el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica, el deterioro del suelo y la desertificación, la deforestación y la degradación de los bosques, la degradación de las aguas continentales, la degradación del medio ambiente marino y sus recursos, la eliminación de la capa de ozono, y la acumulación de los contaminantes orgánicos persistentes (UNEP, et al., 1998). Parte de nuestras conclusiones se derivan

---

2 En la investigación, además de haber efectuado una amplia revisión bibliográfica y documental, se han realizado catorce entrevistas a profundidad con negociadores que han tenido un papel significativo en diversos períodos a partir de 1992.

de estudios de caso sobre siete tratados construidos explícitamente para enfrentar cuatro de estas amenazas –cambio climático, declive de la biodiversidad, contaminantes orgánicos persistentes y eliminación de la capa de ozono– pero que también enfrentan parcialmente los otros cuatro problemas ambientales globales.

El presente artículo se basa en el análisis de la participación de Colombia en la construcción y puesta en marcha de instrumentos jurídicamente vinculantes (convenios y protocolos) dirigidos a combatir las amenazas ambientales globales. Por consiguiente, no hace referencia a los convenios y protocolos regionales, ni a los instrumentos jurídicamente no vinculantes –declaraciones, programas–. En esta última categoría se encuentran los acuerdos globales referidos a las aguas continentales y los bosques<sup>3</sup>, campo último en el cual Colombia ha tenido una participación muy activa<sup>4</sup>.

## I. LAS RELACIONES INTERNACIONALES AMBIENTALES Y LA GLOBALIZACIÓN

Los tratados internacionales y regionales sobre el medio ambiente son un síntoma de la fuerte dimensión ambiental de la globalización. Aunque en las últimas dos décadas las negociaciones ambientales internacionales se han intensificado y han adquirido mayor cobertura, esta tendencia se venía proyectando desde el fin de la segunda guerra mundial. Antes de ella se habían suscrito cinco tratados ambientales multilaterales de los ciento setenta que se registran hasta el momento. Tres acontecimientos han marcado esta nueva perspectiva mundial del medio ambiente en los últimos doce años: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Conservación de los

---

3 El Convenio internacional de las maderas tropicales es de naturaleza global pero no enfrenta la amenaza de la degradación y destrucción de todo tipo de bosques, que es la amenaza ambiental global referida a este recurso. Por ello no se considera en este artículo. Debe subrayarse, sin embargo, que Colombia ha participado en forma activa y significativa en este convenio desde 1992.

4 El autor de este artículo ha participado en los diez últimos años en las negociaciones concernientes a bosques, cuyo producto es un programa jurídicamente no vinculante –cerca de trescientas iniciativas de acción–, y en el Foro de bosques de las Naciones Unidas. En particular, copresidió el panel intergubernamental de bosques (1995-1997) y presidirá la quinta sesión del Foro de bosques de las Naciones Unidas en 2005.

Recursos Naturales (1949)<sup>5</sup>, la conferencia de Estocolmo sobre medio ambiente humano (1972) y la Cumbre de la Tierra (1992). En efecto, algunos autores (Held et al, 1999; Agarwal et al., 2001) denominan este fenómeno «globalización ambiental» o «globalización ecológica».

En la presente sección se hacen algunas consideraciones sobre las manifestaciones que el proceso de globalización ha traído para el medio ambiente y sobre las consecuencias que la problemática ambiental ha tenido en las relaciones internacionales, incluyendo un análisis del peso relativo de los países en este último escenario.

## 1. MANIFESTACIONES DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL MEDIO AMBIENTE

La globalización, definida como un proceso de interconexión e interdependencia en todos los aspectos de la vida contemporánea en el ámbito mundial, ha tenido varias manifestaciones en lo ambiental. Las más sobresalientes son el surgimiento del ambientalismo, las consecuencias ambientales del proceso de globalización de la economía, y la identificación del ambiente como un bien público global.

El *ambientalismo* ha sido una fuerza fundamental para la generación de conciencia ambiental, la identificación de los orígenes de los problemas ambientales globales, regionales, nacionales y locales y de sus posibles soluciones, y el desarrollo de políticas y proyectos para enfrentarlos. La conservación de la naturaleza, la búsqueda de la calidad ambiental y la aproximación ecológica a la vida fueron ideas que desde el siglo diecinueve estuvieron confinadas a grupos de la elite de los países industrializados. Pero a partir de la segunda mitad del siglo veinte, y más precisamente a finales de los años sesenta y principios de los setenta, el ambientalismo se disparó y penetró con una velocidad sin precedentes las políticas públicas nacionales, la agenda de las relaciones internacionales, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

---

5 Realizada en Nueva York, fue la primera conferencia ambiental global. Aunque los resultados fueron limitados, su realización determinó la competencia de las Naciones Unidas sobre los asuntos ambientales (Sands, 1994).

Los graves efectos de la contaminación industrial producto del desarrollo económico, que tanto bienestar y afluencia había traído a las sociedades industrializadas después de la segunda guerra mundial, fueron algunos de los detonantes que hizo que el ambientalismo surgiera con tanta fuerza en Estados Unidos y Europa occidental, para luego esparcirse al mundo en desarrollo. Cientos de organizaciones ambientales de la sociedad civil fueron creadas a partir de las más variadas motivaciones y de las más diversas visiones sobre la relación entre la sociedad y el medio ambiente. Muchas organizaciones empresariales, incluyendo algunas corporaciones que se caracterizaban por una notoria trayectoria de contaminación, comenzaron a incluir al ambientalismo como una estrategia para hacer más rentable su negocio y abrir nuevos mercados, o simplemente para mejorar sus relaciones públicas (Rodríguez, 2004a).

Sería arbitrario hablar de un único movimiento ambiental, puesto que éste es muy diverso en su composición y en sus expresiones globales y de país a país. Lo cierto es que no hay un ambientalismo sino muchos ambientalismos, y que cada uno se nutre de ideologías construidas en diversos momentos de la historia de las civilizaciones. Pero se puede afirmar que existe un *ethos* ambientalista que, en su discurso y en su práctica, intenta corregir las formas destructivas de la relación entre la acción humana y su ambiente natural. Éste es el común denominador del ambientalismo y esa su gran virtud: la capacidad de activar la cooperación entre diferentes grupos de interés en función de la preocupación común por el presente y el futuro del medio ambiente (Carrizosa, 2001).

Una de las contribuciones del ambientalismo ha sido la concepción de los recursos naturales renovables y del medio ambiente como bienes comunes, la cual parte del reconocimiento de su contribución al desarrollo de la vida humana –v.g. seguridad alimentaria, generación de ingresos, diversos servicios ambientales de los ecosistemas–. El intento incesante de la humanidad de satisfacer sus necesidades básicas a partir de los “*global commons*”<sup>6</sup>, ha traído

---

6 La concepción de *global commons* no hace referencia a la propiedad sobre los mismos. Así, por ejemplo, los recursos naturales ubicados dentro de las 400 millas de la costa de las naciones son

como consecuencia su destrucción y degradación y la formación de las amenazas ambientales globales que están poniendo en riesgo los soportes ecológicos de la vida misma en la Tierra. Todo ello ha implicado que se asuma una responsabilidad conjunta no sólo de los beneficios sino de los costos de la conservación y restauración del medio ambiente, como un bien común que presta un servicio público esencial, aunque la repartición de los mismos haya sido uno de los puntos de mayor desacuerdo entre las naciones en desarrollo y desarrolladas en los últimos años.

A partir del supuesto de que para satisfacer las necesidades económicas y sociales de los países del globo se requiere una aceleración del proceso de desarrollo económico, se está promoviendo la internacionalización del comercio. Es claro que el crecimiento económico, combinado con el crecimiento demográfico y los patrones predominantes de producción y consumo, crea mayores presiones sobre el medio ambiente y agrava los problemas ambientales (Agarwal, et al, 1999; Rotmans y de Vries, 1997). Los posibles efectos ambientales de la globalización económica son uno de los temas más controversiales y que más ha marcado las relaciones internacionales sobre medio ambiente y desarrollo. Sobre el particular la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) ha señalado que:

existe una gran incertidumbre acerca de la capacidad del medio ambiente en el largo plazo para soportar las presiones de la escala de la actividad económica a que se pueda llegar después de que la economía mundial se haya globalizado, más aún si se tiene en cuenta que ni siquiera se conoce a ciencia cierta la presión de la actual escala de actividad (OECD, 1997).

---

patrimonio de estas últimas. Y la biodiversidad ubicada en el territorio nacional es también patrimonio de los países. Sin embargo, estos recursos son “*global commons*” en tanto que su manejo afecta los soportes ecológicos mismos de la vida en la Tierra y por consiguiente son de interés para la humanidad. Otros bienes comunes se pueden considerar como patrimonio colectivo de la humanidad, como son los casos del aire o de los mares más allá de los confines nacionales.

## 2. CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES GLOBALES SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Para responder a los problemas ambientales se ha establecido en forma gradual un gobierno ambiental global basado en una red de acuerdos multilaterales que asumen la complejidad de la problemática ambiental y su posible solución, por medio de la acción colectiva en el marco de redes institucionales con competencias políticas y técnicas. Sin embargo, se considera que el creciente deterioro ambiental que se continúa presentando se explica en gran parte por la baja gobernabilidad de lo ambiental en el ámbito global (Speth, 2004). La mencionada red trabaja en forma relativamente descoordinada y con una baja capacidad de creación de sinergias entre los diversos tratados, como consecuencia de la forma relativamente dividida en que están organizados.

Para algunos, las raíces más profundas de las dificultades de la gobernabilidad se originan en los impactos profundos y problemáticos que los asuntos ambientales globales han tenido sobre las relaciones internacionales ambientales, los cuales están lejos de resolverse en forma adecuada. Como se ha afirmado, “la razón básica radica en la dicotomía impactante entre la telaraña de la interdependencia ecológica, por un lado, y la fragmentación del sistema político internacional, por el otro” (Hurrell y Kingsbury, 1992). Así, el proceso de decisiones para la construcción y desarrollo de los tratados tiene como fundamento el consenso a partir de la participación de más de ciento setenta Estados-nación que exigen, cada uno, una autoridad soberana sobre su territorio. La efectividad de este proceso se cuestiona al observar que los convenios acordados a partir de decisiones de mínimo común denominador, eventualmente, no acaban conteniendo las previsiones requeridas para enfrentar las amenazas ambientales que están engranadas en el funcionamiento de un ecosistema global. Esta situación se hace tanto más compleja por la presencia de una superpotencia que oscila entre el multilateralismo y el unilateralismo, y por la gran competencia internacional entre los países en materia comercial, que se ha agudizado con la globalización económica, y que lleva a que éstos fijen sus posiciones frente a los tratados en términos de las ganancias y pérdidas relati-

vas que puedan obtener de ellos. A todo lo anterior se agrega el hecho de que la resolución de los problemas ambientales globales exige una coordinación de políticas y de cooperación y solidaridad internacional que no tiene precedentes en la historia de la humanidad.

Finalmente, el surgimiento de los problemas ambientales globales y la forma de inserción de los países en los escenarios internacionales para resolverlos coloca en primer plano a la desigualdad de poder y riqueza entre los países industrializados y las demás naciones; el gradual desarrollo de un aparato institucional en el cual han aparecido nuevos actores; y el comercio.

La asimetría de poder entre los países del Norte y del Sur define las relaciones en el escenario global ambiental. De una parte, los problemas ambientales globales han sido causados fundamentalmente por los altos e insostenibles consumos de energía y explotación de los recursos naturales por parte de los países industrializados y por la “huella ecológica” proyectada por estas economías en todo el sistema económico. No es de extrañar entonces que la planeación e iniciativa de la mayoría de los tratados ambientales internacionales haya surgido de los países del Norte y se dirijan a los problemas ambientales que más los afectan (Patterson, 2000; Miller, 1995).

De otra parte, los países del Norte poseen una posición ventajosa con respecto a los del Sur en términos de recursos financieros y, por ende, científicos, que tiene un conjunto de implicaciones en el momento de negociar los tratados internacionales, como se verá posteriormente a través de los casos. En efecto, los tratados y los diagnósticos que los originaron han sido contruidos a partir de una gran asimetría de la información entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Como se ha observado, la mayor parte de la información de los acuerdos internacionales ambientales proviene de los centros de investigación y grupos de expertos de los países industrializados (Biermann, 2002). Esto tiene importantes implicaciones para los países en desarrollo. Conduce a que la principal información científica con la cual trabajan en las negociaciones sea suministrada por los países del Norte y a que muchas de las medidas de los acuerdos no integren adecuadamente la perspectiva ni los



problemas de los países del Sur. Por ello la agenda de negociación de los países del Sur se ha centrado principalmente en los temas instrumentales de asistencia técnica y financiera.

En relación con los países del Sur, existe una clara relación entre la degradación ambiental, la presión demográfica y la pobreza. Y estos países le otorgan a los problemas ambientales una prioridad menor dentro de las agendas nacionales debido a las continuas crisis socioeconómicas en que se debaten. Sin embargo, su participación dentro de los acuerdos ambientales multilaterales ha ganado importancia gradualmente, no sólo como consecuencia de la presión secular que, en muchos casos, los países desarrollados han ejercido sobre ellos, sino también debido a su impacto dentro de la plataforma económica y comercial de los países, y la generación de cambios tecnológicos y científicos. Además, la naturaleza de la participación de los países en desarrollo en la negociación de estos tratados comienza a modificarse como consecuencia de los impactos que algunos de ellos están teniendo en el medio ambiente global. Esta situación se tipifica en el caso de China, cuya economía ha crecido a una tasa del 8% anual durante los últimos veinticinco años.

Con la problemática ambiental han surgido nuevos actores que interactúan con los gobiernos en los procesos de negociación internacional. En primer término, es claro que las grandes multinacionales influyen en las negociaciones ambientales por medio de diversos procesos dirigidos tanto a los gobiernos de los países en donde tienen su casa matriz como a aquellos en donde desarrollan operaciones. En segundo término, diversas organizaciones de la sociedad civil se han convertido en protagonistas con creciente influencia en el escenario de las relaciones internacionales ambientales. En particular, las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientales de los países desarrollados han adquirido un especial protagonismo, en contraste con las de los países en desarrollo, cuya participación e influencia es relativamente menor. Entre aquellas sobresalen las ONG de carácter más contestatario como Green Peace y Friends of the Earth que, por medio de diversas estrategias, ejercen una fuerte presión sobre los gobiernos y las empresas transnacionales, como lo establece Sonnenfeld y Mol (2002), en “los cambios de estilos de

vida, parámetros de consumo y la demanda de productos". Otras ONG como Conservación Internacional, The Nature Conservancy, WWF, UICN y WRI no acuden a estrategias contestatarias pero han demostrado tener una gran influencia en la construcción y puesta en marcha de los acuerdos internacionales. También se mencionan las organizaciones internacionales de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, que, a similitud de las ONG, han ido ganando espacios en los escenarios de negociación internacional.

Conjuntamente con estos nuevos protagonistas, en el gobierno ambiental global intervienen los actores tradicionales: los Estados nacionales, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las agencias internacionales asociadas o dependientes de ésta (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, Banco Mundial), los arreglos institucionales creados en los diferentes acuerdos para su coordinación, desarrollo e implementación, las comunidades científicas y los medios de comunicación. Son diversas las controversias suscitadas por la efectividad de este arreglo de actores. Este es el caso de las graves fallas observadas en la interacción entre los diversos tratados globales –v.g. pobre coordinación entre los actores, falta de sistemas coercitivos adecuados–, que ha conducido a la propuesta de la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente (OMA) con competencias similares a las de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Finalmente, y como se ha sugerido en párrafos anteriores, el comercio es el nexo que conecta la globalización como un fenómeno económico, ambiental, social e, incluso, cultural. El comercio ha sido el factor que ha motivado y, en muchos casos, forzado a la mayoría de los actores en esta red global ambiental a asumir una posición y a darle una prioridad dentro de su agenda al tema ambiental. No ha sido verdaderamente la preservación de los recursos naturales sino la pérdida de oportunidades comerciales lo que ha motivado gran parte de esta nueva conciencia ambiental. A su vez, los tratados ambientales han implementado dos mecanismos de mercado. El primer mecanismo son las sanciones comerciales que reducen las importaciones y exportaciones de sustancias o productos que contribuyan al deterioro ambiental. El segundo es el desa-

rollo de mercados de servicios ambientales donde los causantes del daño ambiental tratan de compensar haciendo un intercambio con los países en desarrollo.

#### EL “GRUPO DE LOS OCHO SOBRE MEDIO AMBIENTE”

En este contexto de la globalización, los ocho países con mayor peso en materia ambiental son Estados Unidos, Rusia, Japón, Alemania, China, India, Indonesia y Brasil (Flavin, 1997). En conjunto, representan 56% de la población mundial, 59% de la producción económica, 58% de las emisiones de carbono y 53% de los bosques. Puesto que consumen una proporción tan alta de los recursos mundiales y producen una proporción tan elevada de su contaminación, sobre ellos recae una responsabilidad mayor en la elaboración de soluciones de las amenazas ambientales globales. De hecho, con sus políticas domésticas estos países pueden impactar en forma significativa el estado del medio ambiente a nivel global, y están en capacidad de incidir en forma sustantiva en las negociaciones globales ambientales.

En el caso de los convenios internacionales, los mencionados países no solamente tienen una alta capacidad propositiva para la construcción o desarrollo de los mismos, sino que también tienen en la práctica una gran capacidad de veto. En América Latina, Brasil es el único país que pertenece al “grupo de los ocho sobre medio ambiente”. Una de sus características más distintivas en este contexto es el hecho de ser el país más rico en biodiversidad del mundo. Al contar con el mayor bosque tropical del planeta, sus posiciones están muy marcadas por las complejidades que se derivan del manejo del mismo y por los frecuentes señalamientos internacionales sobre sus procesos de degradación y destrucción. Su alto poder relativo implica que sus posiciones sean de gran incidencia global, en particular en estas materias, y que ejerza una fuerte influencia en las posiciones de América Latina y el Caribe. Dentro de este contexto, Colombia es un país con una importancia media en el campo de las relaciones internacionales ambientales, y no, como algunos suponen, una gran potencia como consecuencia de su gran riqueza ambiental.

En conclusión, la globalización y su relación con el medio ambiente enmarca, afecta y transforma la plataforma gubernamental nacional e internacional, abriendo nuevas oportunidades y amenazas que plantean diversos desafíos. Uno de los temas fundamentales para países como Colombia es cómo aprovechar su gran riqueza en materia de recursos naturales renovables y del medio ambiente, para insertarse mejor en el ámbito global. En parte, se trata de aprovechar las oportunidades que ofrecen los acuerdos internacionales ambientales para generar posibilidades de desarrollo y, al mismo tiempo, asegurar la conservación y uso sostenible de su patrimonio en recursos naturales renovables y medio ambiente, a partir de la estrecha relación entre los problemas ambientales y sociales.

#### DE LA CUMBRE DE LA TIERRA A LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO

La Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, constituye la respuesta global más comprehensiva y organizada a la degradación ambiental internacional. En ella se reconoció al más alto nivel político la profunda vinculación existente entre el desarrollo económico y social y el estado del medio ambiente; se adoptaron las convenciones de cambio climático y biodiversidad (véase la tabla adjunta); se establecieron principios mediante los cuales la humanidad debe guiarse en su relación con el medio ambiente (Declaración de Río); se adoptó un programa de acción para poner en marcha esta Declaración (Agenda 21); se establecieron un conjunto de principios para el manejo sostenible de todo tipo de bosques (Declaración de bosques); se validó el concepto de desarrollo sostenible, como la meta hacia la cual deben dirigirse las naciones y el mundo; y se debatieron y acordaron un conjunto de arreglos institucionales y financieros para soportar estas medidas (Camppligio, 1994; Rodríguez, 1994; Spector, 1994) .

El lugar prioritario que ocupaban lo ambiental y el desarrollo sostenible en la agenda global al principio de la pasada década se expresó en la presencia de casi la totalidad de los países del mundo en la Conferencia, y en el hecho de que ciento veinte de ellos estuvieran representados por sus jefes de Estado, un suceso sin prece-

dentes en las cumbres de las Naciones Unidas. El proceso de Río fue también el escenario en el cual la sociedad civil efectuó grandes avances y rupturas en relación con lo que había sido su presencia en procesos intergubernamentales. El foro de la sociedad civil, paralelo a la Cumbre, no había tenido antecedentes por su contenido y alcances. El ambientalismo logró demostrar allí los avances y grado de influencia que había adquirido en las dos últimas décadas.

Después de Río se han acordado nuevas convenciones y programas dirigidos a enfrentar los problemas globales (véase la tabla adjunta). Y se han revisitado muchos aspectos que ya habían sido negociados, en particular durante el período que se extendió entre la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972 y la Cumbre de la Tierra. Esa revisión ha sido exigida por las nuevas realidades creadas por la Cumbre y la necesidad de actualizar o fortalecer los regímenes en existencia –por ejemplo, el transporte transfronterizo de desechos tóxicos y peligrosos, la disposición de desechos radioactivos en los océanos, la protección de la capa de ozono, el comercio internacional de vida silvestre, la pesca en altamar–.

#### NUEVOS TRATADOS Y DECLIVE DE LO AMBIENTAL EN LA AGENDA INTERNACIONAL

En general, se ha registrado una lentitud en la puesta en marcha de los acuerdos alcanzados tanto en la Cumbre de Río como con posterioridad. Precisamente, en la asamblea extraordinaria de las Naciones Unidas celebrada en Nueva York en 1997 –cinco años después de la Declaración de Río–, la totalidad de los países en desarrollo y una gran parte de los desarrollados expresaron su preocupación por los modestos logros alcanzados frente a los compromisos adquiridos. En igual sentido se expresaron los representantes de la sociedad civil (Flavin, 1997). No se hace aquí una evaluación de la situación actual del desarrollo sostenible, en los ámbitos global, regional y nacional, asunto que fue materia de diversos estudios y análisis con motivo de la Cumbre de Johannesburgo celebrada en 2002. Pero se subraya que se registra una agudización de los problemas ambientales globales (Speth, 2004). La única excepción la cons-

## ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES GLOBALES SUSCRITOS ENTRE 1992 Y 2002

### ACUERDOS ALCANZADOS EN LA CUMBRE DE LA TIERRA EN RÍO DE JANEIRO, 1992

- Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo\*\*
- Agenda 21 (una expresión programática de la Declaración de Río)\*\*
- Convenio de biodiversidad\*
- Convenio marco de cambio climático\*
- Declaración para el desarrollo sustentable de todo tipo de bosques\*\*

### INSTRUMENTOS DE NATURALEZA GLOBAL ACORDADOS ENTRE RÍO Y JOHANNESBURGO

- Programa Desarrollo sostenible Estados insulares\*\*
- Programa para combatir las fuentes terrestres de contaminación marina\*\*
- Iniciativas de acción para el manejo sostenible de los bosques\*\* y creación del Foro de bosques de las Naciones Unidas
- Convenio de Rotterdam (sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional)\*
- Convenio de Estocolmo (contaminantes orgánicos persistentes)\*
- Protocolo de Kioto del convenio de cambio climático\*
- Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad del convenio de biodiversidad\*

### ACUERDOS ALCANZADOS EN LA CUMBRE SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE DE JOHANNESBURGO, 2002

- Plan de acción de la Cumbre sobre desarrollo sostenible\*\*
- Declaración política\*\*

\* Instrumento jurídicamente vinculante \*\*Instrumento jurídicamente no vinculante.

tituye el adelgazamiento de la capa de ozono, un problema que está siendo resuelto en virtud de la convención y los protocolos acordados para tal fin.

Desde finales de la década del noventa, lo ambiental ha ido perdiendo prioridad en la agenda internacional, en parte como consecuencia del ascenso de otros problemas de naturaleza global como son el comercio internacional, la agudización de la pobreza, el terrorismo y el sida. Pero esta no es la única causa del retroceso registrado: también se identifica la consolidación de gobiernos conservadores en muchas de las naciones más desarrolladas, los cuales históricamente han sido poco favorables a la causa ambiental. Entre ellos sobresale el actual gobierno de Estados Unidos, cuyas políticas ambientales domésticas y globales son claramente retardatarias en comparación con la década anterior, no obstante que para muchos observadores eran deficitarias frente los problemas ambientales generados por el país del norte.

Sin embargo, se reconoce que como respuesta a la Cumbre de la Tierra se han hecho algunos avances en el desarrollo y puesta en marcha de los tratados. En particular, se advierte que algunos de ellos –por ejemplo, los convenios de biodiversidad y cambio climático, y el Protocolo de Montreal– se han dotado de cuerpos administrativos y mecanismos financieros y técnicos relativamente fuertes, condiciones, estas últimas, que han sido identificadas como necesarias para que los tratados ambientales sean efectivos (Hass et al., 1993). Y, como respuesta a Río, muchos países incrementaron sus acciones en el campo ambiental. Por ejemplo, gran parte de los países de Latinoamérica han fortalecido sus legislaciones y entidades públicas responsables de la gestión ambiental, al darles mayor jerarquía política en la forma de ministerios o comisiones nacionales. También son muchos los países de la región que han emprendido nuevos programas para la protección o restauración de los recursos naturales renovables. Así mismo, se observan esfuerzos dirigidos a poner en práctica la concepción del desarrollo sostenible que se materializa, en particular, en la paulatina incorporación de la sostenibilidad ambiental en la definición y desarrollo de los programas sectoriales –en la agricultura, la minería, la industria manufacturera,

la salud, etcétera—. Colombia es, precisamente, uno de los países que registra logros en cada uno de estos campos, aunque, como en todos los países del globo, se registran en un escenario caracterizado por un balance de deterioro ambiental (Rodríguez y Espinoza, 2002; Rodríguez, 2002).

#### LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible fue un evento menor si se compara con lo sucedido en Río en relación con el alcance, la atención internacional que mereció, la prioridad que le otorgaron los gobiernos y los acuerdos alcanzados.

Esta Cumbre fue básicamente una reiteración de principios y decisiones alcanzados en Río, y de algunas de las metas de la Cumbre del milenio. En la Cumbre se avanzó tan poco que se podría afirmar que su realización no era necesaria. Por ejemplo, lo acordado en materia de biodiversidad se hubiese podido hacer en el seno de las conferencias de las partes del convenio de biodiversidad. Así mismo, para lograr los acuerdos referentes a los apremiantes problemas de pobreza y de salud del África, no se requería de esta reunión global (Guimaraes, 2003).

En lo referente a la participación de los países de Latinoamérica y el Caribe en la Cumbre, existe la percepción de que fue “una oportunidad perdida para la región”. Así se señaló en un seminario internacional para evaluar el estado de la gestión ambiental en la región realizada en 2003 (Pombo, 2003; Rodríguez, 2003). Se efectuaron cuatro reuniones sub-regionales preparatorias de la Cumbre y una regional, en la cuales no se logró concretar ni una agenda detallada, ni una estrategia para participar en la Cumbre. Menos se logró articular un planteamiento proactivo que significara un avance sobre los planteamientos que Latinoamérica y el Caribe habían presentado ante la Cumbre de Río.



### 3. CARACTERIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA AMBIENTAL 1992-2004

En 1992, las relaciones globales en materia ambiental se han caracterizado por el predominio de una aproximación incremental a la solución de las amenazas ambientales del planeta; una atomización de escenarios de negociación; las grandes diferencias de interpretación entre los países desarrollados y los países en desarrollo sobre algunos de los asuntos fundamentales acordados en Río; el declive de la asistencia para el desarrollo no obstante que ésta se acordara como uno de los medios fundamentales para lograr las metas previstas en Río; y la creciente presión de los países desarrollados sobre los países en desarrollo para que éstos adelanten programas nacionales conducentes a contribuir a la solución de los problemas globales a partir de recursos económicos de origen doméstico.

#### EL INCREMENTALISMO Y LA PROLIFERACIÓN DE LOS FOROS AMBIENTALES

La construcción de los regímenes ambientales globales se sigue sobre la base de cambios incrementales continuados que, a su vez, han estimulado la proliferación de los tratados ambientales. La aproximación de cambio incremental consiste en ir resolviendo los problemas en forma puntual, algo así como la “solución bombero”: vamos “apagando incendios” en la medida en que el fuego y el humo se vuelvan intolerables. Y ella predominó en las dos décadas previas a la Conferencia de Río. Pero en ésta se intentó desarrollar una aproximación alternativa consistente en un nuevo nivel de asociación norte-sur (*the global partnership*) que enfrentara a un mismo tiempo el desarrollo económico y la conservación y buen uso de los recursos naturales. Ese fue, en últimas, el significado de la Declaración de Río y de la Agenda 21, y la consagración del término desarrollo sostenible. Pero esta aproximación se ha quedado en la retórica o en las mesas de negociaciones de las Naciones Unidas.

El incrementalismo, tal como ha sido señalado,

niega la necesidad de tomar en cuenta la interconexión entre todos los temas y fuerzas globales, enfrentando los temas sobre la base de caso por caso. Supone que se puede hacer un progreso razonable

en materia de las amenazas ambientales globales dentro de los parámetros de las instituciones políticas globales existentes, la práctica diplomática, y las realidades socioeconómicas” (Porter y Welsh, 1991).

El gran número de tratados y acuerdos globales y regionales en materia ambiental ha conducido a una proliferación de instancias internacionales para la negociación, la evaluación científica de los problemas ambientales, o el intercambio de información. Ello no sólo ha sido consecuencia de la necesidad de hacer seguimiento a los acuerdos firmados en Río, sino también de la necesidad de visitar los tratados multilaterales previos a la Cumbre, a la luz de lo allí suscrito. Esta proliferación de foros ambientales ha colocado a los países en desarrollo, y algunas veces también a los desarrollados, en dificultades para atenderlos en forma adecuada, ante las exigencias por recursos humanos y conocimientos técnicos cada vez más especializados y los requerimientos de coordinación.

#### DISMINUCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Entre los principales factores que han dificultado la puesta en marcha de los acuerdos de Río se encuentra el incumplimiento de los países desarrollados del compromiso de transferir a los países en desarrollo recursos nuevos y adicionales y tecnologías en términos preferenciales y concesionales.

La más clara expresión de ese fenómeno se ha dado en la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En Río, los países desarrollados reafirmaron sus compromisos para alcanzar la meta de las Naciones Unidas de 0,7% del PNB para el ADO<sup>7</sup>, que en el momento de la realización de la Cumbre de la Tierra representaba el 0,35%. Doce años después ésta ha disminuido al 0,11%.

A su vez, son prácticamente inexistentes los avances registrados con respecto a la transferencia tecnológica. Los países en desarrollo han reiterado la necesidad de efectuarla en términos concesionales y preferenciales, de conformidad a lo acordado. A su vez, los países desarrollados han señalado las dificultades inherentes que implica producir ese tipo de transferencia, aduciendo que la empresa priva-

7 “Agenda 21”, capítulo 33. En United Nations, 1992: 414.

da es la poseedora de los derechos de propiedad y patentes de la mayor parte de tecnologías, y que el mercado es el mecanismo más idóneo para que ella se produzca.

#### DESACUERDOS SOBRE PRECEPTOS FUNDAMENTALES Y LOS BLOQUES DE NEGOCIACIÓN

Las diferencias de interpretación existentes entre los países desarrollados, por una parte, y los países en desarrollo, por la otra, en relación con el significado de algunos de los principios fundamentales incorporados en los mencionados acuerdos de Río de Janeiro, han sido también un obstáculo para el avance de las negociaciones dirigidas a ponerlos en marcha. Esas diferencias se han dado, en particular, con respecto a los principios del derecho al desarrollo<sup>8</sup>, la solidaridad internacional (*global partnership*), las responsabilidades comunes pero diferenciadas<sup>9</sup>, el principio de precaución<sup>10</sup>, y la transferencia de recursos nuevos y adicionales y tecnologías en términos concesionales y preferenciales de los países del Norte hacia los del Sur<sup>11</sup>. Estos principios, debemos subrayarlo, fueron consagrados en la Declaración de Río, la Agenda 21, las convenciones sobre biodiversidad y cambio climático y los principios de bosques.

Las divergencias y enfrentamientos sobre estos principios no se han presentado únicamente en relación con el desarrollo de los mencionados acuerdos, sino también en el proceso de la construcción de los nuevos acuerdos elaborados después de Río. Precisamente, una parte sustancial de las negociaciones adelantadas en Johannesburgo se concentró en el intento de los países desarrollados de desconocer o degradar estos principios, y en la resistencia de los países en desarrollo para impedirlo. Finalmente, estos últimos salieron airosos, pero el cos-

---

8 “Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo”, principio 3. En United Nations, 1992; Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Vol.1, pp. 3-8. En la “Convención marco sobre cambio climático” se establece: “Las partes tienen derecho al desarrollo y deberían promoverlo” (principio 4, artículo 3).

9 “Declaración de Río de Janeiro”, principio 7.

10 “Declaración de Río de Janeiro”, principio 15.

11 Agenda 21, capítulo 33. En Report of the UN; “Convención de cambio climático”, Parágrafo 3, artículo 4; “Convención sobre diversidad biológica”, párrafo 2, artículo 20 y párrafo 1 artículo 16; “Declaración de bosques”, principios 10 y 11.

to fue la gran pérdida de tiempo y energías que hubiesen podido ser utilizados en buscar resultados más sustantivos frente a lo efectivamente logrado en la Cumbre de desarrollo sostenible (Guimaraes, 2003).

Las negociaciones sobre muchos asuntos ambientales, como el caso de los mencionados preceptos, tienen lugar en el contexto del tradicional alineamiento Norte-Sur. Para el efecto, los países industrializados se agrupan en diversas modalidades, y los países en desarrollo en el Grupo de los 77 y China. Sin embargo, crecientemente se han ido creando bloques con conformaciones mixtas de países desarrollados y en desarrollo, como una expresión de los complejos intereses que se han ido conformando como resultado de la globalización y del final de la guerra fría.

## II. COLOMBIA: CONFLICTO ARMADO, MEDIO AMBIENTE, PROTECCIÓN AMBIENTAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

Colombia, como todos los países del mundo, registra deterioro ambiental. A las causas generales de este fenómeno propias de los países en desarrollo, se agrega en nuestro país la guerra que incide negativamente en el estado de los recursos naturales y del medio ambiente y crea limitaciones para el aprovechamiento de su riqueza natural. No obstante esta situación, la posición de Colombia en el concierto internacional en materia de sostenibilidad ecológica es relativamente alta. Adicionalmente, en medio de la agudización del conflicto presentada en los últimos doce años, Colombia ha fortalecido su capacidad para proteger el ambiente, un caso sui generis dentro del conjunto de países que han atravesado por procesos similares en los cuales la gestión ambiental se ha debilitado –por ejemplo, Nicaragua, El Salvador, Congo, Angola–.

### 1. SOSTENIBILIDAD ECOLÓGICA DE COLOMBIA

Colombia, a semejanza de todos los países desarrollados y en desarrollo, ha registrado un gran deterioro ambiental con posterioridad a la segunda guerra mundial. A pesar de este fenómeno, ocupa un puesto relativamente alto entre los países del mundo clasificados

acorde a un indicador que mide su sostenibilidad ecológica. Se encontraría en el puesto 36 entre 122 países según el indicador del Foro Económico Global (DAVOS). Pero según *Green Peace* y *Friends of the Earth*, Colombia estaría en el puesto 13 entre esos mismos países, a partir de una revisión crítica y recálculo del mencionado indicador (*The Ecologist et al.*, 2001).

La posición relativamente alta de sostenibilidad ecológica de Colombia es un asunto que no debe sorprender, puesto que el país, no obstante el proceso de destrucción y degradación ambiental, aún posee una enorme riqueza hídrica, en biodiversidad y en bosques. Y es un hecho que explica por qué diversos países y grupos de interés a nivel internacional –por ejemplo, las ONG, las empresas multinacionales– consideran la protección de la riqueza natural de Colombia como asunto prioritario en virtud de los valores ecológicos con que cuenta. Entre aquellos se encuentran algunos de los países desarrollados que han prestado una sustantiva cooperación económica y técnica para la protección ambiental –por ejemplo, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Holanda–.

## 2. CONFLICTO ARMADO, MEDIO AMBIENTE Y RELACIONES INTERNACIONALES

El narcotráfico es uno de los principales eslabones que vincula el conflicto armado, el deterioro ambiental y la globalización en Colombia. En últimas, la destrucción ambiental y los daños sociales y políticos generados por los cultivos ilícitos y su erradicación, tienen su explicación principal en la demanda por psicoactivos en los países desarrollados y su suministro por parte del crimen internacional organizado, fenómenos que se han magnificado como consecuencia de la globalización. Y los grupos armados ilegales –guerrilla y paramilitares– han estado en capacidad de mantener el conflicto en el tiempo y aumentarlo hasta una escala hace dos décadas inimaginable, a partir de los significativos recursos económicos derivados de los cultivos ilícitos y del narcotráfico.

Los estudios efectuados por los expertos sobre el conflicto armado en Colombia, al centrar su análisis en los aspectos social y políti-

co, han escondido factores ubicados en el ámbito de la ecología humana que explican, en parte, su origen, así como el papel que aquellos tienen como combustible para mantenerlo y agravarlo. El conflicto en el país tuvo desde su inicio una dimensión ambiental. La tierra es uno de los recursos que ha estado en disputa, conjuntamente con el uso de otros recursos naturales renovables: agua, madera y productos no maderables (Andrade, 2004). Una evidencia contundente en esa materia la ofrece la dinámica y localización de los grandes desplazamientos de grupos humanos dentro del país. Según Darío Fajardo (2004), estos desplazamientos se relacionan con el acaparamiento de tierras y el control de territorios estratégicos por sus recursos naturales renovables y no renovables, o por la perspectiva de los potenciales beneficios que se derivarían por la próxima instalación en ellos de proyectos de desarrollo de gran envergadura, o por su significado militar y político dentro de la confrontación armada. Sin embargo, al identificar que la dimensión ambiental se encuentra en el origen del conflicto armado colombiano y que lo ha alimentado a lo largo de su historia, se subraya que ella no es, por sí misma, suficiente para causarlo. Porque si bien lo ambiental contribuye a la generación de la violencia, siempre lo hace en interacción con otros factores económicos, políticos y sociales (Cárdenas y Rodríguez, 2004b).

Las consecuencias de la guerra para el medio ambiente han sido múltiples, incluyendo las correspondientes a los daños generados por las acciones terroristas sobre los oleoductos y por los cultivos ilícitos. Cerca de mil rupturas del oleoducto Caño Limón-Coveñas han ocasionado el derrame de millones de galones sobre las cuencas de los ríos Catatumbo y Arauca, afectando valiosos ecosistemas de Colombia y Venezuela (Avellaneda, 2004). A su vez, los impactos de los cultivos ilícitos sobre el ecosistema boscoso son múltiples. Según Germán Andrade (2004), hoy es muy probable que en la selva haya sobreexplotación de poblaciones de fauna como fuente de proteína para las concentraciones humanas que allí habitan, incluyendo los grupos armados ilegales y las fuerzas regulares del ejército. La defaunación está causando una degradación de muchos de los ecosistemas boscosos del país debido, entre otras, a la desaparición o disminución de dispersores críticos de las semillas vitales para la su-

pervivencia de la flora. Este fenómeno estaría teniendo un impacto tan grave como la deforestación causada por los cultivos ilícitos, que algunos observadores ubican en más de un millón de hectáreas, aunque las estimaciones presentan grandes variaciones.

El mayor efecto ambiental de los cultivos ilícitos se encuentra hoy en su carácter itinerante causado, principalmente, por las políticas de erradicación. Como consecuencia de la intensificación de la erradicación mediante la fumigación, en el contexto del Plan Colombia, financiado y con asistencia técnica del gobierno de Estados Unidos, se ha transitado de una situación en la cual los cultivos se encontraban concentrados espacialmente en unos pocos departamentos, a una situación en la cual se han establecido cultivos en departamentos que antes no participaban en la actividad, o lo hacían marginalmente (Ortiz, 2004; Vargas, 2004). Esta metástasis de los cultivos está llevando a la fragmentación y a la destrucción de algunos de los últimos relictos de bosque natural en diversas regiones andinas e interandinas del país. Es una metástasis que también se está dando hacia los otros países de la región andina.

El conflicto armado ha estimulado la construcción de vías que, a su vez, han detonado la colonización desordenada y la destrucción de valiosos bosques. El gobierno ha construido carreteras muchas veces con el fin de facilitar el acceso del ejército a las zonas selváticas que sirven de base estratégica para los grupos armados ilegales, y, en general, como medio para asegurar una mayor presencia del Estado en diferentes zonas. A su vez, la guerrilla ha construido carreteras que atraviesan importantes reservas naturales con el fin de asegurar corredores para la provisión de armas y el transporte de la coca hacia la costa pacífica, con el fin de embarcarla hacia Estados Unidos y Europa (Castaño, 2004).

No obstante las anteriores situaciones, la gestión ambiental en Colombia se ha fortalecido en balance en los últimos doce años. Incluso se identifican políticas ambientales que han sido ejecutadas con relativo éxito en medio de la guerra. Es el caso del Plan Verde, un programa de reforestación comunitaria de 150 mil hectáreas realizado en zonas especialmente conflictivas, en el período 1994-2002

(Rodríguez, 2004b). Y es el caso también del proyecto de Parques con la gente, que ha incorporado y comprometido a diversas comunidades en el manejo y conservación de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento (Correa, 2004). La evidencia presentada en los dos casos es contundente en mostrar los enormes potenciales del medio ambiente para la construcción de la paz. Esta es una luz en el grave y complejo panorama que presentan las relaciones entre el conflicto armado, la sociedad y el medio ambiente en Colombia, fenómenos que, como se ha mostrado, se relacionan estrechamente con el proceso de globalización.

### 3. EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como respuesta a la situación de deterioro ambiental y a los compromisos internacionales adquiridos, Colombia inició en 1990 un proceso de reforma ambiental, que fue influido y estimulado por la Cumbre de la Tierra. Esa reforma incluyó, entre otros, la consagración en la constitución política de 1991 de un amplio conjunto de artículos sobre medio ambiente y desarrollo; la expedición de la ley 99 de 1993, mediante la cual se creó el sistema nacional ambiental, el Ministerio del Medio Ambiente, y se dictaron otras normas; la incorporación de una política ambiental en los cuatro últimos planes de desarrollo; la asignación de nuevos recursos económicos para la gestión ambiental, que en el último decenio ascienden a US\$2.000 millones; el fortalecimiento de la investigación ambiental y, muy en particular, la relacionada con la biodiversidad; y la ejecución de diversos programas para la conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente (Rodríguez, 1998; 2002). El fortalecimiento de la capacidad para la gestión ambiental se ha expresado también, en balance, en el fortalecimiento de las relaciones ambientales internacionales de Colombia, como se mostrará en las siguientes secciones.

En general, la comunidad internacional ha respondido positivamente al esfuerzo de Colombia, como se expresa en los diversos programas de cooperación internacional y muy en particular en aque-



llos referidos a biodiversidad, cambio climático y capa de ozono, en consonancia con lo que han sido las prioridades globales. Además de la cooperación obtenida por medio del Fondo Mundial Ambiental, los gobiernos de Holanda, Estados Unidos, Suiza y Alemania han hecho contribuciones sustantivas para la protección ambiental.

Se subraya la cooperación internacional recibida por los institutos de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Alejandro von Humboldt, de Investigaciones Marinas y Costeras (INVMAR), Sinchi y del Pacífico, establecidos mediante la ley 99 de 1993. Los cuatro últimos institutos sobre biodiversidad se financian en cerca de 70% con recursos de cooperación y cuentan hoy, en su conjunto, con aproximadamente 320 investigadores y técnicos. Es una cifra que se compara positivamente con los cincuenta investigadores con los cuales contaban los institutos vinculados a la gestión pública ambiental antes de la expedición de la mencionada ley. Así mismo, el IDEAM, ocupado en gran parte en los asuntos atmosféricos, ha podido actualizar su equipamiento con ayuda internacional. Este incremento de la capacidad investigativa sobre la atmósfera y, en particular, sobre la biodiversidad en un período de tan sólo una década constituye un indicador de la prioridad que la ley 99 de 1993 le concedió a estas materias, y explica en gran parte el alto perfil de Colombia en las negociaciones referentes a ellos, como se ilustrará posteriormente.

Durante los gobiernos de los presidentes César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002) se hicieron notables avances en la gestión ambiental, como se ha reconocido internacionalmente (Rodríguez, 2002). En general, los ambientalistas y representantes de diversos sectores no gubernamentales, al hacer un balance de la administración del presidente Álvaro Uribe (2002-), han considerado que se ha presentado un retroceso en la política ambiental en comparación con los tres gobiernos anteriores (Santamaría, 2003), un punto de vista que fue acogido y sintetizado en editorial del diario *El Tiempo* al finalizar 2003. Las incertidumbres hoy existentes sobre el futuro de la institucionalidad ambiental ante la eventual desaceleración del proceso de consolidación de la reforma ambiental que se estaría registrando durante el

actual gobierno, le resta credibilidad al país para su política exterior ambiental, así como capacidad para mantener y fortalecer su desempeño en esta materia.

### III. PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DURANTE EL PERÍODO 1992-2004. ESTUDIOS DE CASO SOBRE SIETE TRATADOS<sup>12</sup>

La política exterior de Colombia en materia ambiental concentra su trabajo en diecisiete convenios ratificados por el país, once de ellos de naturaleza global y seis de naturaleza regional (MRE, 2004). También se concentra en los acuerdos jurídicamente no vinculantes suscritos por el país, en particular los incluidos en la tabla 1, así como en la participación en los órganos de gobierno del PNUMA y del Fondo Mundial Ambiental, y en los procesos de construcción de nuevos acuerdos. En este artículo hacemos referencia a los once convenios ratificados, más dos que fueron suscritos recientemente pero que no han sido aún ratificados (Rotterdam y Estocolmo). De los trece convenios a que haremos referencia, siete serán materia de estudios de caso y los seis restantes serán objeto de una consideración menor, pero suficiente para los objetivos que nos proponemos alcanzar.

Durante el período 1992-2004 se observa una desigual participación de Colombia en los diferentes tratados globales con referencia a los procesos de formulación, aprobación y posterior desarrollo legal y programático en los escenarios de negociación global, así como en relación con la puesta en marcha de políticas nacionales acordes con las obligaciones adquiridas. Encontramos un amplio rango de situaciones a partir de diversos criterios que nos han permitido calificar en forma cualitativa esa participación. Así, Colombia se ha insertado en las convenciones de biodiversidad y cambio climático, y sus protocolos de bioseguridad, Cartagena y Kioto, en una forma que se caracteriza por su fortaleza y alto perfil, no sólo en comparación con los otros tratados, sino también en comparación

12 Elaborados con la asistencia de Paula Moreno, M. Phil en administración, Cambridge University, England.

con los países de Latinoamérica. En contraste, su participación en los tratados globales referentes a la agenda de contaminación se caracteriza, en balance, por su debilidad en comparación con aquellos cuatro, exceptuando de esta tendencia al Protocolo de Montreal. Naturalmente, se encuentran diferencias en la fortaleza o debilidad mostrada por Colombia en su participación en estos tratados, como tendremos oportunidad de ilustrarlo.

Hacemos la afirmación anterior a partir de la participación del país en cada uno de los convenios internacionales objeto de los estudios de caso de nuestra investigación, así como de información sobre la participación en los otros convenios. Los estudios de caso se han adelantado haciendo énfasis en los siguientes aspectos: grado de incidencia en las negociaciones como expresión del interés nacional; capacidad política y técnica de las delegaciones en las negociaciones asociadas con cada uno de los tratados; continuidad a lo largo del tiempo; capacidad científica nacional para generar y sustentar las posiciones de negociación del país; y el aparato institucional responsable por la formulación y la ejecución de las políticas. Antes de entrar en los estudios de caso, se considera necesario examinar este último aspecto en una forma general.

## 1. EL APARATO INSTITUCIONAL Y LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

La participación de Colombia en la política exterior ambiental en el ámbito global se define e instrumenta fundamentalmente desde los ministerios de Relaciones Exteriores y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pero en el proceso también participan hoy un amplio conjunto de entidades. Las fortalezas de este arreglo interinstitucional, orquestado por los dos ministerios, explica en gran parte la exitosa participación de Colombia en algunos tratados. Pero, a su vez, las debilidades del arreglo explican la participación desigual en la arena internacional.

### EL PAPEL DE MINRELACIONES Y MINAMBIENTE

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce la responsabilidad de liderar y coordinar la política exterior en materia ambiental. La

ley 99 de 1993 otorga al Ministerio de Medio Ambiente (hoy Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT) la función de “participar con el ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la política internacional en materia ambiental” así como la de “representar al gobierno nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre medio ambiente y recursos naturales renovables”. Así mismo, al Minambiente le corresponde “formular, conjuntamente con el Ministerio de Comercio Exterior, las políticas de comercio exterior que afecten los recursos naturales y el medio ambiente”<sup>13</sup>.

La función de representar al país en los tratados internacionales fue materia de no pocos debates y tensiones entre los dos ministerios durante los primeros años de funcionamiento del Minambiente. En últimas, la cancillería ejerce hoy la función de representar y coordinar todas las actividades en el ámbito nacional dirigidas a tal fin, a partir de las competencias que la ley le otorga en forma general. Pero las funciones que le concedió la ley 99 al Minambiente han favorecido su participación en la política exterior de Colombia, así como la delegación en éste del liderazgo de la representación de Colombia en algunas negociaciones internacionales por parte de la cancillería.

Las funciones de la cancillería y del MAVDT en materia de política exterior son responsabilidad central de oficinas especializadas. Con anterioridad a la Conferencia de Río, Minrelaciones no contaba con este tipo de oficina, lo que determinó que para participar en ella tuviese que establecer un equipo temporal. Pasada la Cumbre se estableció una sección ambiental que, partiendo de una precaria dotación de recursos, con los años se ha venido cualificando y creciendo, más como resultado de la dedicación y creatividad de sus funcionarios que como una política explícita de la entidad. Minamambiente puso en marcha una oficina de relaciones internacionales tan pronto comenzó a funcionar en el primer semestre de 1994. Estas dos oficinas son hoy muy similares por su tamaño – cinco funcionarios cada una–.

---

13 Ley 99 de 1993, del artículo 7°, numerales 22 y 7.

Ambas oficinas registran una relativa inestabilidad en la permanencia de los funcionarios y no disponen de recursos económicos suficientes para garantizar la participación adecuada de Colombia en todas las negociaciones. Son muchos los funcionarios que se han retirado después de una corta vinculación, así como muchos los negociadores con experiencia valiosa que se han retirado después de haber estado vinculados entre cuatro y siete años a estas oficinas, período que incluye un costoso entrenamiento sobre el terreno en materia de negociación o de conocimiento del tema ambiental. Es una situación originada por la carencia de una adecuada carrera pública que crea vacíos y discontinuidades. Por fortuna –porque parece un asunto del azar– las cabezas de las dos oficinas han mantenido cierta estabilidad, en particular en la cancillería. Al no contar con el adecuado presupuesto para enviar delegaciones acordes con la complejidad de las negociaciones y conferencias, el país se ve en ocasiones sub-representado. Son muchas las veces en que las representaciones de la cancillería y el MAVDT se reducen al delegado que puede financiarse con recursos del tratado. Esta situación se logra mitigar con el envío de representantes de los institutos de investigación del MAVDT y otras entidades gubernamentales, en particular en los casos de los convenios de biodiversidad y cambio climático.

Ninguna de las dos oficinas en cuestión tiene un rango jerárquico en sus respectivos ministerios acorde con sus responsabilidades y con el significativo papel que, en balance, han cumplido desde su creación hace once años<sup>14</sup>. Como se ilustrará, su papel ha sido en parte el producto de las diversas estrategias que han utilizado las dos oficinas para suplir su insuficiente dotación de personal y presupuesto. Las diferentes direcciones y oficinas del MAVDT se han ido responsabilizando paulatinamente por los aspectos técnicos y políticos de las negociaciones, que cumplen por medio de la oficina internacional. Este ministerio recurre al fuerte aparato de investigación

---

14 La oficina de relaciones internacionales del MAVDT, creada en 1994, perdió jerarquía en la reforma administrativa del gobierno del presidente Pastrana, pasando a la calidad de “grupo”. En 2003 fue ascendida nuevamente a la calidad de oficina. En Minrelaciones la sección de medio ambiente, originalmente una dependencia de la dirección de asuntos especiales, ha ascendido a la jerarquía de oficina de coordinación de asuntos multilaterales.

representado en sus cinco institutos. A su vez, la oficina ambiental de la cancillería ha acudido incesantemente en la búsqueda de la necesaria colaboración interinstitucional, en un tema que por su naturaleza es transversal.

## LA PREPARACIÓN Y PARTICIPACIÓN LAS NEGOCIACIONES

La preparación y participación de Colombia en las negociaciones para la construcción de los tratados o para su desarrollo tienen hoy unos procedimientos y una rutina bien establecida por la oficina ambiental del Ministerio de Relaciones Exteriores, que facilita y contribuye positivamente a la participación de Colombia en esos escenarios: solicitud de documentos técnicos a las entidades pertinentes, realización de reuniones interinstitucionales preparatorias con amplia participación del sector público y privado para acordar las posiciones a adoptar, elaboración de instrucciones detalladas para las delegaciones, y preparación de minuciosos informes al regreso de las mismas. Las ONG han tenido un papel menor en estas actividades preparatorias, un hecho asociado a que en Colombia no existen organizaciones de este tipo especializadas en asuntos internacionales en materia ambiental. Además, no parece existir interés de las organizaciones gubernamentales en la participación de las ONG y las comunidades.

En la práctica, en la mayor parte de delegaciones que representan al país en los procesos de negociación de los tratados participan la cancillería y el MAVDT —o los institutos de investigación de esta última entidad—, con funcionarios pertenecientes a las dos instituciones enviados desde Bogotá. Para las negociaciones de mayor importancia o complejidad, en particular las relacionadas con los convenios de biodiversidad y cambio climático, las delegaciones pueden llegar a estar conformadas por 10-15 personas y en ellas se incluyen otras entidades del Estado con competencias en la ejecución de los tratados. En particular, el Ministerio de Minas y Energía en el caso de la Convención sobre cambio climático; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el de la Convención sobre biodiversidad y otros tratados concernientes a este tema; y el Ministerio de Comercio Exterior que, de conformidad a la ley, debe consultar

con el MAVDT los casos de aquellas políticas y tratados comerciales que afecten el ambiente –por ejemplo, Protocolo de bioseguridad, CITES e ITO–, tal como lo ha hecho en el caso de las negociaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Las misiones diplomáticas en las Naciones Unidas –Nueva York y Ginebra– están ubicadas en dos de los sitios en donde ocurren la mayor parte de negociaciones de los tratados ambientales tomadas en su conjunto. Pero, a lo largo de doce años, la calidad del papel que han cumplido es un asunto que parece depender fundamentalmente del azar, toda vez que dicho papel recae en el funcionario designado para encargarse del asunto ambiental, el cual, con frecuencia, llega al mismo por asuntos diferentes de la causa de los intereses ambientales del país. En algunos períodos, la representación ambiental de Colombia en estas misiones ha sido ejercida con alto profesionalismo y efectividad, mientras en otros la representación ha tenido gran precariedad. Ello contrasta con el caso de la embajada de Colombia en Nairobi, misión que representa al país ante el PNUMA y Habitat, en donde se dio una continuidad de más de diez años en la representación de Colombia, en cabeza de un experto en la materia<sup>15</sup>.

#### ¿DECLIVE DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE ALTO NIVEL? DE RÍO A JOHANNESBURGO

La representación política al más alto nivel en las conferencias de los apartes (CDP) de los convenios y en otros foros globales ha estado principalmente en manos del Ministerio del Medio Ambiente (hoy MAVDT). Durante las administraciones de los presidentes Gaviria, Samper y Pastrana, los ministros del medio ambiente siempre llevaron la representación de Colombia no sólo en los segmentos de alto nivel de esas reuniones sino también durante las negociaciones que por su naturaleza crítica lo requirieron. Las potencialidades de la participación directa del ministro las utilizó con gran creatividad y alto perfil el ministro de Medio Ambiente de la administración Pastrana, Juan Mayr que, entre otros, presidió la conferencia de las partes extraordinaria que, finalmente, adoptó el Protocolo de Carta-

---

15 Germán García, quien fue gerente general del Inderena en el período 1986-1990.

gena sobre bioseguridad, así como la Comisión de desarrollo sostenible (2000-2001); fue también uno de los promotores del Grupo de países megadiversos y participó en las negociaciones concernientes al mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kioto. Durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe se rompió esa tradición que ya tenía una historia de casi veinte años. En efecto, la nueva organización ministerial, y las políticas mismas del gobierno, han llevado a que la ministra del MAVDT participe excepcionalmente en las delegaciones de Colombia; en algunos casos lo ha hecho el viceministro. Esa nueva forma de participación, que constituye un retroceso con respecto a lo ocurrido en los gobiernos anteriores, eventualmente tendrá costos para la política exterior de Colombia.

Pero esta situación de declive de la importancia del tema en el más alto gobierno no es simplemente la expresión de una reforma ministerial. De hecho, a los pocos días de comenzar el gobierno del presidente Álvaro Uribe, se dio una señal inequívoca de cómo la política exterior ambiental en el ámbito global no era prioritaria para la presidencia. En efecto, la participación de Colombia en la Cumbre sobre desarrollo sostenible de Johannesburgo (septiembre de 2002) fue de una gran pobreza en comparación con la de otros países en desarrollo y en comparación también con lo que fue la participación de Colombia en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. La participación de Colombia en esta última tuvo un alto perfil e incidencia en el complejo proceso de negociaciones conducentes a la Cumbre, y en la realización de la misma, como lo reconoció algún observador: “La posición Latinoamericana a lo largo del proceso que condujo a la Cumbre de Río, ha sido definida en gran medida por el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) con el apoyo de Chile y Brasil”<sup>16</sup>.

#### COLOMBIA EN LA MESA DE NEGOCIACIONES: UNA CUESTIÓN DE PRINCIPIOS

Colombia ha tenido como una de sus principales políticas ambientales globales la defensa de algunos de los principios acordados en Río, sobre los cuales se ha presentado una gran controversia en

16 Federovsky, Sergio, *Terra Viva*, Río de Janeiro, junio de 1992.



las negociaciones ambientales: las responsabilidades comunes pero diferenciadas, la transferencia de recursos nuevos y adicionales, y la transferencia de tecnologías en términos concesionales y preferenciales. También ha defendido el principio del derecho al desarrollo, invocándolo en particular en relación con el libre comercio: “es indispensable garantizar que metas o preocupaciones ambientales no se traduzcan en medidas injustificadas que obstruyan el acceso de los productos colombianos a los mercados internacionales”. Y, finalmente, con frecuencia ha invocado el principio de la soberanía nacional sobre los recursos naturales, en particular en lo que se refiere al acceso a la biodiversidad y a la protección de los conocimientos tradicionales.

En general, Colombia ha defendido en forma reiterada los mencionados principios, en todos los foros y negociaciones pos-Río, un asunto que puede considerarse como positivo y que, en ocasiones, le ha permitido tener algún liderazgo en el Grupo de Latinoamérica y del Caribe (GRULAC) en el G-7. Si bien el discurso en defensa de los principios es una línea de negociación de los ministerios de Relaciones Exteriores y del Medio Ambiente, de ella no parecen tener conocimiento otros miembros del alto gobierno, incluso aquellos que como el ministro de Minas y Energía, son actores fundamentales de la política ambiental, lo que ha conducido al país a algunas situaciones embarazosas. Hay que reconocer, sin embargo, que su defensa se ha quedado en ocasiones en un asunto puramente de principios, sin plantear posibles alternativas e instrumentos para ponerlos en operación.

## 2. EL PROTOCOLO DE MONTREAL

El Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, fue acordado en 1987 bajo el marco de la convención de Viena adoptada en 1985. El Protocolo entró en vigor el 1 de enero de 1989, cuando veintinueve países y la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), que representan aproximadamente 82% del consumo mundial de sustancias agotadoras de la capa de ozono (SADCO), lo habían ratificado. Hasta la fecha ha recibido 188 ratificaciones. Su principal objetivo es detener el deterioro de la capa

de ozono mediante la reducción de la producción y consumo de sustancias químicas sintéticas que actúan como catalizadores, en particular los clorofluorocarbonos (CFC), halones y bromuro de metilo. Este protocolo ha tenido hasta el momento cuatro enmiendas (Londres (1990), Copenhague (1992), Montreal (1997) y Beijing (1999)). Bajo las enmiendas se han incorporado nuevas sustancias por controlar, se han acordado nuevos plazos de reducción y/o eliminación de las sustancias señaladas en el Protocolo y se han establecido nuevas bases institucionales para su implementación.

El Protocolo de Montreal ha sido identificado como un modelo de negociación ambiental internacional por múltiples razones (Somerset, 1989; Benedick, 1991): 1) fue el primer tratado dirigido a resolver un problema ambiental considerado de carácter global relacionado con la polución del aire; 2) el tratado abrió nuevos caminos en el tratamiento de las incertidumbres científicas, riesgos a largo plazo, rivalidades comerciales y relaciones Norte-Sur; 3) fue el primer acuerdo en el que se buscó un balance entre el crecimiento económico de los países y el medio ambiente, con sanciones comerciales que han forzado a la industria nacional y transnacional a asumir el protocolo y a minimizar la existencia de países “*free raiders*”; 4) por último, cuenta con un fondo multilateral, que surgió como una iniciativa de los países del Sur bajo la enmienda de Londres, como mecanismo financiero en el cual los países del Norte reconocen su responsabilidad en el deterioro de la capa de ozono y la necesidad de entregar recursos económicos concesionales a los países del Sur para sus procesos de investigación, transición tecnológica y capacitación.

#### PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA

Colombia ratificó el Protocolo de Montreal en 1993, seis años después de su firma; desde 1990 había ratificado el Convenio de Viena. Fue uno de los últimos países latinoamericanos en ratificar el protocolo y algunas de sus respectivas enmiendas. El primer país de la región en hacerlo fue México (1987), seguido de Venezuela (1988) y Guatemala (1989); otros países como Argentina, Brasil y Ecuador lo ratificaron en 1990. La ratificación del Protocolo obedeció fundamentalmente a la presión de la industria, que veía con preocupación

las sanciones comerciales establecidas bajo este convenio, las cuales entrarían en vigor en un corto plazo. Teniendo en cuenta que para la ratificación cada país necesitaba presentar un estudio del uso de las SADC, para así establecer la línea base que permitiría establecer los compromisos y metas en término de reducción o eliminación del uso de dichas sustancias, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y el PNUMA asumieron financieramente la preparación de este estudio (MAVDT, 2004). De esta forma, la ratificación y la implementación, como se verá más adelante, del Protocolo de Montreal en Colombia partió del interés de la industria y el apoyo tanto de organizaciones internacionales como del gobierno.

Una vez efectuada su ratificación, el país entró a participar en el Protocolo muy agresivamente. Primero, se impulsó un programa nacional de acción, en el cual una de las herramientas más firmes ha sido la estrategia nacional de eliminación de SADC. El proceso de eliminación comenzó en marzo de 1994 con la prohibición de importar halones. Posteriormente, el programa país fue presentado al Fondo Multilateral en 1994. El programa contenía un estudio detallado de las tendencias de consumo nacional de las SADC y presentaba un plan de acción para alcanzar las metas establecidas bajo el Protocolo como el proceso de reconversión industrial en refrigeración, espumados y transporte refrigerado. Si bien Colombia fue uno de los últimos países latinoamericanos en ratificar el Protocolo, fue el primero en reconvertir la industria de refrigeración en América Latina y recibir del Fondo Multilateral recursos económicos de naturaleza concesional por una suma que ascendió a 15 millones de dólares. Es uno de los países de la región que más ha recibido financiación y la efectividad de su inversión se manifiesta en que no sólo ha servido para la eliminación de SADC sino también para incrementar en forma sustantiva la posición competitiva de algunas empresas. En últimas, el proceso de implementación nacional de este Protocolo constituye un caso positivo de concertación y colaboración entre el sector público y el privado.

El Protocolo de Montreal ha tenido resultados sobresalientes en Colombia, que de acuerdo con el MAVDT representa aproximadamente el 1% del consumo mundial de SADC. El Banco Mundial (2004) esta-

blece que en Colombia el consumo de CFC está por debajo del nivel establecido por el Protocolo para los países en desarrollo y ya se cumplió la meta establecida para 2005. De hecho, la medida de eliminación del bromuro de metilo se logró desde 1997(MAVDT, 2004).

#### EXPLICACIONES DE LAS FORTALEZAS

La gran dinámica generada en el país bajo el Protocolo de Montreal se debe, en gran medida, a que la industria había promovido la inserción del país en este acuerdo ambiental, de forma tal que en el momento de su implementación ya se contaba con la voluntad y acuerdo de los actores –gobierno, organizaciones internacionales e industria– para asumir los compromisos pactados. Otro factor dinamizador del Protocolo fue la creación de la unidad técnica de ozono (UTO) en 1994, una base institucional con recursos económicos propios dentro del Ministerio del Medio Ambiente, a partir de los recursos proveídos por el Fondo Multilateral del convenio. La UTO monitorea y coordina los proyectos, constituyéndose en un eje informativo para las negociaciones y la formulación de proyectos donde convergen todos los actores nacionales involucrados en el Protocolo.

En todo el proceso de participación en el Protocolo, un factor determinante ha sido la continuidad de la delegación que ha representado a Colombia en los organismos de gobierno y comités técnicos del mismo, así como la estabilidad relativa de los expertos vinculados a la UTO<sup>17</sup>. La participación de Colombia en los órganos de gobierno del Protocolo le ha permitido al país incidir en la reglamentación del Fondo y tener acceso a información que contribuye al avance en el cumplimiento de los compromisos con conocimiento de las directrices para la aprobación de proyectos. Por otra parte, la participación de expertos de la UTO en los comités técnicos de espumosos y bromuro de metilo ha permitido al país acreditar sus posiciones en el área técnica.

---

17 La delegación siempre ha contado con un representante del MAVDT –un funcionario de la oficina de relaciones internacionales, quien por más de nueve años ha participado en las COP–, y un miembro de la UTO para cubrir el frente técnico. El representante político ha hecho parte continuamente del comité ejecutivo del Fondo Multilateral, una posición buscada por Colombia.

Un elemento que ha facilitado el buen desempeño del país en el Protocolo de Montreal es la naturaleza y estructura de este tratado multilateral, lo cual hace que su implementación sea menos compleja que otros acuerdos, como el de Kioto. Aspectos como el avance científico en el estudio de las SADC y el grupo no muy extenso de industrias involucradas en la transición, que asumieron como política internacional la adopción de los lineamientos del Protocolo, explican los resultados obtenidos internacional y localmente. Por último, como se ha evidenciado para el caso de Colombia, la estructura del Protocolo provee un amplio soporte financiero y seguimiento técnico. *The Economist* (2003) resume la naturaleza y el buen desempeño del Protocolo de Montreal definiéndolo con el término «*self-enforcing*» (auto-observancia), para expresar cómo, el Protocolo hasta cierto punto, –su estructura y plataforma institucional– trabaja por sí mismo<sup>18</sup>.

En síntesis, la fortaleza misma del Protocolo es una de las principales explicaciones sobre la participación de Colombia en este tratado. Porque además de proveer los recursos económicos y asistencia técnica para la transformación de la industria, ha suministrado recursos que han permitido al MAVDT contar con una capacidad técnica en un área –sustancias tóxicas y peligrosas– en la cual ha sido tradicionalmente débil. La presencia en el MAVDT de una oficina de relaciones internacionales y la continuidad en su representación, así como el positivo interés de la industria en el Protocolo, son otros dos factores que han fortalecido la presencia del país en el tratado y el positivo aprovechamiento del Fondo Multilateral. Precisamente, en la actualidad, el país está entrando en una segunda etapa, respaldada por los recursos de este Fondo, para transformar a la pequeña industria.

---

18 En la actualidad, el Protocolo se encuentra en una de las etapas más complejas de su historia. Por primera vez en quince años, se citó a una reunión extraordinaria en Montreal en marzo de 2004, para discutir la propuesta de Estados Unidos para ampliar las excepciones en la eliminación del uso de bromuro de metilo, por su importancia en la industria agrícola. La magnitud de la solicitud ha sido motivo de gran controversia y se considera que, de mantenerse, podría llegar a crear grave daño al Protocolo.

### 3. LA CONVENCION DE BIODIVERSIDAD

El Convenio de diversidad biológica (CDB) fue uno de los principales acuerdos adoptados en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992. Hasta la fecha ha sido ratificado por 188 países, siendo Estados Unidos una de las excepciones más notables. El Convenio establece tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes, y la distribución justa y equitativa de los beneficios del uso de los recursos genéticos.

El proceso de negociación y suscripción del Convenio y su posterior desarrollo han tenido, sin duda, un papel de importancia en mantener el declive de la biodiversidad como uno de los tres aspectos prioritarios de la agenda global, conjuntamente con los casos del calentamiento global y el declive de la capa de ozono. Ha generado también un amplio conjunto de aproximaciones conceptuales y operacionales, en el contexto del desarrollo sostenible, de gran significación para la formulación y puesta en marcha de las estrategias nacionales. Estos progresos se explican, en parte, por el mandato comprehensivo que recibió el CDB, la fuerte base científica y tecnológica en que se ha fundado, y el soporte financiero internacional para la puesta en marcha de los proyectos nacionales, los cuales son administrados por el Fondo Mundial Ambiental de conformidad a los mandatos que recibe del CDB (Sánchez y Juma, 1994). Hay que subrayar también la sustantiva actividad desplegada en estos doce años por las organizaciones no gubernamentales internacionales en el desarrollo de diversos programas nacionales, de protección de la biodiversidad, que están íntimamente vinculados a los objetivos del CDB.

#### PAPEL DE COLOMBIA EN EL GOBIERNO DEL CDB

En un reciente informe de una Misión internacional de expertos para la evaluación del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt" (IAVH), se afirma: "No es exagerado decir que Colombia, junto con Brasil y México, y más recientemente Argentina, han liderado las posturas de América Latina en muchos de los temas de la agenda internacional sobre

biodiversidad, y muy en particular en la referente al Convenio de biodiversidad” (ODES, 2004). A su vez, Cristian Samper, quien fuera director del IAVH (1995-2001), afirma que los tres primeros países mencionados, conjuntamente con Alemania, Canadá, Gran Bretaña, Malasya y Noruega son los que más han influido en las negociaciones de la Conferencia de las partes del convenio, y del Órgano Subsidiario Científico y Técnico del Tratado, (SBSTTA, por su sigla en inglés).

En particular, Colombia ha incidido en forma relevante en los siguientes aspectos: 1) la incorporación y desarrollo del tema de ecosistemas de montaña en la agenda del Convenio de biodiversidad, que comenzó a trabajar desde el proceso mismo de Río. Éste se ha visto reforzado con la identificación efectuada por el IAVH y otros centros de investigación sobre la mayor riqueza en biodiversidad existente en la región andina en comparación con la selva húmeda tropical (amazonia y Chocó); 2) la necesidad de distribuir en forma equitativa con los países de origen los beneficios derivados de la biodiversidad; en particular, el planteamiento de que esta distribución se efectúe mediante de transferencia de tecnología de los países industrializados a los países en desarrollo como parte de los beneficios que se deben reconocer a los países de origen. Esta sería una de las bases para que los países como Colombia construyan una capacidad tecnológica que les permita agregar valor a su biodiversidad; 3) la incorporación del artículo 8 (j) en el Convenio referente a la protección de los conocimientos tradicionales, así como su posterior desarrollo; 4) la incorporación del tema de la agrobiodiversidad; 5) la introducción de los derivados –moléculas, enzimas, sustancias activas– como parte del patrimonio de los recursos biológicos de los países de origen sobre los cuales éstos determinan las condiciones de acceso –en la actualidad el acceso se refiere fundamentalmente a los recursos genéticos–; 6) la incorporación del valor económico de los servicios ambientales de la diversidad biológica como un tema multilateral; 7) el diseño de la estrategia global de biodiversidad; 8) la participación decisiva de Colombia en las últimas etapas de la negociación política del Protocolo de bioseguridad –o de Cartagena–; a este último asunto nos referiremos al final de esta sección, dadas las peculiaridades del mismo.

Hemos identificado dos factores críticos que explican el alto perfil relativo y las fortalezas de Colombia en las relaciones internacionales sobre biodiversidad: 1) la participación de Colombia en el proceso de negociación que dio nacimiento al Convenio de biodiversidad; 2) la existencia de un aparato institucional de naturaleza técnica y política que respalda y activa la participación de Colombia, y que gradualmente ha adquirido solidez.

El principal antecedente de la participación de Colombia en la construcción de este tratado lo constituyó el Simposio internacional Ecobíos Colombia 88: hacia el desarrollo sostenible, estrategias, políticas y acciones, realizado bajo los auspicios del Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), en 1988 (INDERENA, 1999). Según Kenton Miller, quien desde el WRI y la UICN fuera uno de los principales arquitectos de la CDB, “Ecobíos fue uno de los certámenes críticos, entre los realizados en los países tropicales, que sirvió para despejar el camino hacia el tratado”<sup>19</sup>. En esa conferencia, así como durante los procesos de negociación que condujeron a la adopción del CDB, Colombia tuvo un reconocido papel. En particular por medio del científico Jorge Hernández, director del Instituto Federico Medem del INDERENA, y experto internacional sobre la biodiversidad del trópico, con un bien ganado prestigio e influencia en los ámbitos nacional e internacional en materia de política sobre biodiversidad. Así que la participación de Colombia tuvo no solamente un significado político, sino también un gran contenido científico y técnico.

#### UN APARATO NEGOCIADOR DE NATURALEZA INTERINSTITUCIONAL

En una mirada a largo plazo, podría afirmarse que el IAVH ha sido el eje articulador de la participación de Colombia en los procesos de negociación y otros foros del CDB, tanto en los campos político como técnico. Pero, a su vez, otras entidades participan en el proceso, y la fortaleza de Colombia no podría explicarse simplemente a partir del IAVH, sino en virtud de la existencia de un arreglo de diversas entidades gubernamentales que tienen diversos roles.

<sup>19</sup> Miller, Kenton. Conferencia dictada en Bogotá con motivo del lanzamiento de la estrategia mundial para la conservación de la biodiversidad de la UICN, INDERENA, mayo de 1993.



La cancillería ha cumplido con eficiencia las rutinas antes referidas de la preparación de las posiciones de Colombia y de los informes sobre las realizaciones de las delegaciones. A su vez, el Ministerio de Medio Ambiente, como punto focal del SBSTA, elabora un programa anual para preparar las posiciones de Colombia, una estrategia de carácter proactivo, en contraste con la usual de los países en desarrollo que reaccionan a los documentos preparados por las secretarías de los diferentes organismos del Convenio. A las reuniones técnicas, la oficina de relaciones internacionales del MAVDT convoca cerca de treinta instituciones, que incluyen tanto los institutos de investigación asociados al Ministerio (IAVH, INVEMAR, SINCHI, del Pacífico e IDEAM), como los principales centros de investigación sobre biodiversidad de las universidades, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Exterior, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), entre otros.

En la mayor parte de las conferencias de las partes (CDP), el ministro de Medio Ambiente mismo ha encabezado la delegación de Colombia en las reuniones de alto nivel. Incluso, en determinadas coyunturas, como en el proceso de negociación del Protocolo de bioseguridad y la creación del grupo de países megadiversos afines, Minambiente ha llegado a tener un papel crucial, como lo reconoció la mencionada Misión de expertos para la evaluación del IAVH (ODES, 2004).

Para participar en el ámbito internacional, la dirección del IAVH ha contado como asesor en asuntos internacionales con el experto con mayor trayectoria en materia de negociación en el CDB, y en general en materia ambiental, del país. Ello, unido a la gran capacidad de la entidad en materia técnica, ha hecho que el IAVH se haya convertido en una parte necesaria de la representación de Colombia en las negociaciones<sup>20</sup>. La capacidad del IAVH se ha traducido, entre otras cosas, en que el primer director del Instituto ocupara la presidencia del organismo científico y técnico de la Conferencia de las

---

20 Fernando Casas, asesor de la dirección del IAVH en materia internacional, comenzó a participar en las negociaciones sobre biodiversidad en la marco de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Desde la entrada en vigor del Convenio de biodiversidad ha participado en todas las conferencias de las partes y en muchas actividades conexas.

partes del CDB (SBSTTA por sus siglas en inglés) en el período 1999-2001, y en que el asesor en asuntos internacionales ocupara la vicepresidencia del bureau de la Conferencia de las partes del CDB en el período 2003-2004. Por medio de estas posiciones, y su ya sustantiva experiencia en cabeza tanto de estos dos expertos como del aparato negociador de Colombia, se estuvo en capacidad de empujar o adelantar temas en la agenda. En las delegaciones de Colombia a la Conferencia de las partes del CBD participan normalmente miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Medio Ambiente, el IAVH y, con frecuencia, del INVEMAR.

El complejo arreglo institucional se ha ido consolidando con los años, en particular como consecuencia de los notables avances registrados en el IAVH, INVEMAR y el SINCHI, y el paulatino ingreso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la biodiversidad. Se puede afirmar que la participación de Colombia en el proceso de negociaciones del Convenio de biodiversidad es la que presenta mayor fortaleza en comparación con la que efectúa en otros tratados, una visión unánime de los entrevistados en el curso de esta investigación. Como criterios para establecer esa fortaleza se utilizaron: 1) la continuidad de los negociadores principales en las delegaciones de Colombia<sup>21</sup>; 2) el tamaño de las delegaciones, que no sólo han contado con un adecuado balance entre lo político y lo técnico, sino también con el número adecuado de personas para atender los diversos frentes de negociación. Y, como se ha argüido anteriormente, las delegaciones han contado con una capacidad técnica de soporte y con procesos técnicos y políticos dirigidos a preparar las posiciones de negociación y un adecuado respaldo institucional.

Pero la participación de Colombia en las relaciones internacionales sobre biodiversidad no se limita a la convención en cuestión. También tiene que ver con el Convenio Ramsar –relativo a los humedales

---

21 El capitán Francisco Arias, en su calidad de director del INVEMAR, ha participado en la delegación de Colombia desde 1995. Cristian Samper, director del IAVH, lo hizo mientras ocupó la dirección de este instituto entre 1995-2001. Ana María Fernández ha participado desde 1995 como experta del IAVH, primero, y del Ministerio del Medio Ambiente, posteriormente, en los procesos técnicos dirigidos a preparar las posiciones de Colombia en las negociaciones, así como en diversas delegaciones. Y Ricardo Torres lo ha hecho en los últimos seis años desde CORPOICA.

de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas-, y con el Convenio CITES (para la protección de especies amenazadas de fauna y flora silvestres). Si bien no se han efectuado estudios de caso sobre estos dos convenios, de acuerdo con la información de la cual disponemos, la participación de Colombia ha sido, en balance, similar a aquella del Convenio de biodiversidad. No podría ser de otra manera, si se toma en consideración que estos dos se atienden, en gran parte, con el mismo aparato institucional referente a aquél.

#### 4. PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE BIOSEGURIDAD

El Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad fue adoptado por la CDP del CDB en enero de 2000, y a la fecha ha sido ratificado por 119 países. El Protocolo busca proteger la diversidad biológica de los riesgos potenciales asociados con los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna. Establece un procedimiento de avance previo de información mediante el cual los países son provistos de la información necesaria antes de acordar la importación de tales organismos a su territorio.

Colombia tuvo un papel central en la etapa final de negociación del Protocolo de bioseguridad. Ese papel se explica en gran parte por la tradición que el país tenía en la CDB, la cual lo llevó a participar en el proceso preparatorio, y en particular por la presencia en el proceso de dos hábiles negociadores: primero, un funcionario del Ministerio y, posteriormente, el ministro del Medio Ambiente. Se trató entonces más de un asunto afortunado de personalidades, y menos de la presencia en el país de una tradición científica y técnica en la materia de la bioseguridad.

La CDP del CDB convocó *ad hoc* a un grupo de trabajo abierto sobre bioseguridad (GTASB), con el fin de desarrollar un borrador de protocolo sobre bioseguridad. Este grupo de trabajo tuvo seis sesiones entre julio de 1996 y febrero de 1999. Al final de la quinta sesión, Colombia anunció que Cartagena sería el lugar de la sexta y última sesión del GTASB, previa a la reunión extraordinaria de la CDP (ex CDP) del CB que también tendría lugar en la Ciudad Heroica y

en la cual se adoptaría el Protocolo. La decisión del entrante gobierno de Andrés Pastrana de solicitar formalmente la sede de la ex CDP en Colombia tenía un contenido esencialmente político: que el primer protocolo de la CDB se adoptara en el segundo país más rico en biodiversidad. Esta solicitud fue concebida y liderada desde sus inicios, durante el gobierno del presidente Ernesto Samper, por una delegada del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), vinculada a la oficina de relaciones internacionales, que había participado desde 1994 en las discusiones sobre un posible protocolo y en las cinco reuniones del GTASB<sup>22</sup>. La iniciativa fue motivo de grandes tensiones en la delegación colombiana, en particular entre los representantes de la cancillería, el Ministerio del Medio Ambiente y el IAVH (Casas, 2001).

Ya en Cartagena, en la sexta sesión del GTASB, presidida como las anteriores por el danés Veit Koester, no se llegó a un acuerdo sobre el texto que se recomendaría a la ex CDP. A medida que la sesión del grupo de trabajo se complicaba, el presidente de la delegación de Colombia, y ministro del Medio Ambiente, debió intervenir en una búsqueda incesante para que la negociación no naufragara, y con ella el Protocolo y la reunión de la ex CDP de la Ciudad Heroica, que debía presidir el país anfitrión. La falta de consenso del grupo de trabajo continuó en la ex CDP, con lo cual se frustró la adopción del Protocolo en Cartagena. Pero se tomó una decisión fundamental, a la que contribuyó Colombia: declarar la sesión de la ex CDP en receso, una alternativa a la cual se opusieron algunos países, como Estados Unidos, que preferían dar por fracasado el proceso de negociaciones, dejar de lado la idea del Protocolo y buscar acuerdos no vinculantes para lidiar con el tema de los organismos vivos modificados.

La sesión continuó en Montreal entre el 24 y el 29 de enero, precedida por consultas informales regionales e interregionales realizadas allí mismo en los días previos. Además, en noviembre de 1999, el Presidente de la ex CDP efectuó otra consulta informal en Viena con asistencia de los gobiernos, que sirvió como base para un

---

22 Adriana Soto fue la funcionaria que participó entre 1994 y 1998 en el proceso de negociaciones. A finales de ese año se retiró del Ministerio y no participó en la reunión de Cartagena. Escribió con Juan Mayr un recuento sobre la negociación del protocolo: "The Cartagena Protocol on Biosafety: A History". 2002, 42 páginas.

documento sobre posibles soluciones a los temas más controversiales. El ministro colombiano considera que una de sus principales contribuciones fue la de haber facilitado el proceso mediante una modalidad de negociación generada por él en Cartagena, y posteriormente refinada en la reunión de Viena, que se conoce como el “arreglo Cartagena-Viena”. Ésta es una visión ampliamente compartida por un extenso grupo de participantes y observadores de la negociación (Mayr y Soto, 2003).

La delegación de Colombia en Cartagena estaba conformada por un amplio grupo de expertos en bioseguridad y de negociadores políticos. Sin embargo, esta delegación registraba vacíos técnicos en el campo del comercio, en el cual las delegaciones de los países desarrollados presentaban una gran fortaleza. Durante las cinco sesiones anteriores del GTASB los técnicos habían dominado las posiciones de Colombia en la negociación. Y en el ámbito doméstico se habían hecho amplias consultas con los sectores relevantes. Sin embargo, en Cartagena el primer círculo de asesores del ministro estuvo integrado por negociadores con experiencia, pero con poco o ningún conocimiento acerca de la negociación sobre bioseguridad, ni acerca del tema mismo<sup>23</sup>. Los técnicos que habían participado en las negociaciones precedentes quedaron en una posición relativamente marginal en comparación con aquellos.

Como ha sido documentado, la situación anterior generó una ruptura en la delegación de Colombia, que no se hizo explícita durante el proceso que culminó en la adopción del Protocolo, pero que se reflejó posteriormente en las dificultades que se tuvieron para ratificarlo y para crear los arreglos interinstitucionales con miras a tomar las medidas tendientes a preparar el cumplimiento de las obligaciones que adquiriría Colombia al ratificarlo y formular las políticas domésticas asociadas (Casas, 2001). Finalmente, Colombia fue el país número 49 en depositar el instrumento de ratificación. A través de la ratificación de los últimos Estados parte (Rumania y Palau), y habiendo superado las cincuenta ratificacio-

---

23 Para el ministro era la primera oportunidad de presidir una negociación ambiental intergubernamental y no tenía tampoco ninguna experiencia sobre la materia ni sobre el Protocolo.

nes requeridas, desde el 11 de septiembre de 2003 tuvo fuerza ejecutoria para las partes. Posteriormente, el país desarrolló un proyecto para el Banco Mundial por un millón de dólares para el fortalecimiento de la capacidad en la implementación del protocolo de Cartagena.

En últimas, el caso de la negociación del Protocolo de bioseguridad ilustra las dificultades que se pueden afrontar, tanto en las negociaciones como en la política doméstica, cuando el país cuenta con una base científica y técnica limitada. Ilustra también el alto perfil político que el país puede llegar a tener en el proceso de negociación a partir de funcionarios con habilidades personales para el efecto, que acaban personalizando la negociación, con las virtudes y debilidades que ello pueda generar.

## 5. EL FUTURO DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN BIODIVERSIDAD

La diversidad biológica ha generado una agenda internacional de insospechada envergadura. Los temas sobre acceso a los recursos genéticos, bioseguridad, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual sobre desarrollos basados en la biodiversidad hacen parte de la agenda multilateral. Estos temas desbordan las fronteras de los convenios referentes a la biodiversidad, incluyendo la CDB, y son materia de discusión y negociación en la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial del Comercio, y en otros tratados comerciales bilaterales y multilaterales. Hace parte de debates y negociaciones de temas fundamentales para los países desarrollados y en desarrollo, como el patentamiento de la vida y los subsidios a los productos agropecuarios. De hecho, las instituciones colombianas incorporadas en diversos procesos de negociación internacional, y en particular el IAVH, ya reconocen esta transversalidad del tema, como se identifica, por ejemplo, en el caso de las negociaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos y en diferentes convenios en materia de agricultura. Pero se requiere una aproximación más sistemática a la transversalidad de la biodiversidad, así como desarrollar una estrategia para formar y retener en el gobierno negociadores internacionales en materia de biodiversidad.

Se subraya aquí que la importancia comercial de la biodiversidad, con el valor agregado de la biotecnología, ya no se pone en duda tras haber pasado por un ciclo de altas e irreales esperanzas, seguido por otro de desilusión (Szuromi y Marshall, 2004). Por otra parte, se ha reconocido que el valor de la diversidad biológica va mucho más allá del “acceso a los recursos genéticos” de la CDB. Estas situaciones plantean el reto para Colombia de efectuar un incremento sustantivo en los recursos económicos destinados a la ciencia y la tecnología en el campo de la biodiversidad, como estrategia fundamental para agregar valor a elementos concretos de la biodiversidad.

No obstante la importancia de la biodiversidad para Colombia y su creciente significado internacional, el alto gobierno —a nivel presidencial y del ministro de Relaciones Exteriores— no lo ha incorporado entre sus prioridades. Así lo manifiesta la no incorporación de las realizaciones de Colombia en materia de la protección de la biodiversidad como una carta muy positiva para su política exterior. Es el caso, por ejemplo, de los diversos programas que se adelantan con recursos domésticos, o de los claros avances que se han hecho en materia del reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, que poseen en forma colectiva una porción considerable de los mejores ecosistemas boscosos del país.

## 6. CONVENCIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO Y PROTOCOLO DE KIOTO

El Protocolo de Kioto fue adoptado en diciembre de 1997, después de dos años y medio de negociaciones en el seno de la CDP de la Convención marco de Naciones Unidas sobre cambio climático (CMNUCC). La CMNUCC fue firmada en la Cumbre de Río en 1992 por 158 jefes de Estado o sus representantes, y hasta la fecha ha sido ratificada por 189 países. En el momento de su firma se sabía que la Convención era débil y que no sería suficiente para enfrentar seriamente el cambio climático (Mintzer y Amber, 1994). Por eso, en 1995 se lanzó una negociación tendiente a efectuar una nueva ronda de negociaciones con el fin de decidir sobre unos compromisos más fuertes y detallados por parte de los países industrializados.

Mediante el Protocolo los países industrializados se comprometieron a tomar diversas medidas para combatir el cambio climático y, en particular, reducir en promedio el 5,2% de sus emisiones de gases de efecto invernadero<sup>24</sup> entre 2008 y 2012, por debajo de las registradas en 1990. La entrada en vigor del Protocolo fue objeto de una gran incertidumbre ante la contundente negativa del gobierno de Estados Unidos de ratificarla y las dudas que tuvo Rusia de hacerlo. Pero, finalmente, este último país presentó los instrumentos de ratificación ante el secretario de las Naciones Unidas el 18 de noviembre de 2004, con lo cual se despejó el futuro del Protocolo, al cumplirse con el requerimiento de que el conjunto de los países ratificantes del anexo B –o países desarrollados y en transición–, deberían contabilizar por lo menos 55% de las emisiones globales generadas por ese grupo en 1992. Y con Rusia llegó a 129 el número de países que lo han ratificado, excediendo ampliamente la otra condición fijada para que entrara en vigor, a saber, que hubiera un número mínimo de 55 países ratificantes. El Protocolo entró en vigor el 18 de febrero de 2005.

El protocolo de Kioto incorpora instrumentos de mercado como una de las estrategias básicas para alcanzar las metas acordadas. En particular, se establece el mecanismo de implementación conjunta, entre los países del anexo B, y el mecanismo de desarrollo limpio (MDL) entre los países desarrollados del anexo B y los países en vías de desarrollo. Por medio del MDL estos últimos podrán recibir inversiones de los países del anexo B, destinadas a abatir las emisiones o incrementar la capacidad de captura del carbono, y obtener certificados de reducción de emisiones, que pueden ser acreditados a estos últimos.

#### INCIDENCIA DE COLOMBIA

Colombia ratificó el Protocolo de Kioto en 2001, hecho que estuvo antecedido por una controversia dentro del gobierno entre diversos sectores que se manifestaron en pro o en contra de la ratificación. Así, por ejemplo, el ministro de Minas y Energía expresó

---

24 Los gases de efecto invernadero son el anhídrido carbónico (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), clorofluorocarbonos (CFC) y óxido nitroso.



dudas y temores sobre la conveniencia de ratificar el Protocolo, por considerar que podría ser perjudicial para los intereses de Colombia como país productor de combustibles fósiles.

Colombia siempre estuvo presente en los procesos de negociación conducentes a la firma de la CMNUCC en 1992. Durante ese período su participación política estuvo respaldada por una comisión con representación de los mayores grupos interesados, bajo la coordinación del HIMAT (cuyas funciones en materia de meteorología ejerce hoy el IDEAM), y con la secretaría técnica de la Academia Nacional de Ciencias. En este proceso, Colombia logró incidir significativamente en la incorporación de un artículo dirigido a establecer medidas de diverso tipo para amortiguar las consecuencias adversas que las acciones de respuesta al cambio climático podrían tener para los países en desarrollo dependientes de la producción y exportación de combustibles fósiles (Rodríguez, 1994).

El país también ha estado siempre presente en la conferencia de las partes de la CMNUCC y en sus otros organismos de gobierno realizados hasta la fecha. Pero al examinar su participación en los procesos de negociación conducentes a la adopción del Protocolo de Kioto, y su posterior desarrollo, se puede afirmar que en donde ha tenido mayor incidencia es en el proceso de construcción del mecanismo de desarrollo limpio. En particular, se ha dado en tres campos: 1) la creación del mercado de reducción de emisiones, incluyendo tanto su conceptualización como su reglamentación; 2) la incorporación de los proyectos de bosques en el MDL y la reglamentación del certificado forestal, y, recientemente, en la definición de la escala de los proyectos forestales; 3) la oposición, en conjunción con otros países, al establecimiento de metas obligatorias de reducción de emisiones para los países en desarrollo, por considerar que ello rompe con un acuerdo de la CMNUCC, que parte del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

En estos tres campos otros cinco países de Latinoamérica tuvieron un significativo papel: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México. Costa Rica fue, sin duda, el líder latinoamericano en el caso de la creación de mercados. Al tiempo que participaba en las nego-

ciaciones, bajo la conducción del propio ministro del Ambiente –un técnico en la materia–, este país estaba adelantando proyectos piloto para la creación de mercados ambientales, incluyendo el de reducción de emisiones. Entre otros proyectos, lanzó sus propios certificados de reducción de emisiones en una de las bolsas de Estados Unidos. Si bien no tuvo mucho éxito, fue una experiencia que, como otras que Costa Rica adelantó en los noventa, tuvo gran resonancia en el ámbito internacional. A su vez, Chile participó en el diseño del certificado forestal. Argentina, por su parte, ha participado en forma constante y con alto perfil desde el proceso de negociación que condujo a la adopción de la CMNUCC, el cual presidió en cabeza de Raúl Estrada.

#### POSICIONES CAMBIANTES

Debe subrayarse que la posición de Colombia en los tres campos mencionados no fue consistente a lo largo de las negociaciones conducentes al Protocolo de Kioto. En cierto momento, el gobierno de Colombia, por medio de su ministro de Minas y Energía, le ofreció al Gobierno de Estados Unidos acoger en la conferencia de las partes de la convención de cambio climático, celebrada en Kyoto en diciembre de 1997, la propuesta de ese país según la cual los países en desarrollo adquirirían compromisos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero. Y también afirmó que, de todas formas, lo haría voluntariamente. Fue una posición que el gobierno de Colombia debió cambiar a instancias de la cancillería y el MAVDT.

Pasada la adopción de la CMNUCC, Colombia se alineó con la posición del G-77 y China de rechazar cualquier alternativa de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países desarrollados que no fuera *in situ*. Fue una posición de principio que mantuvo básicamente hasta mediados de 1997. Esta visión tuvo consecuencias para la cooperación técnica: Colombia no presentó ningún proyecto de implementación conjunta en su fase experimental. Posteriormente, entre 1997 y 2000, cambió su posición, pasando de un radical apoyo al G-77 en su negativa al mercado de emisiones, a convertirse en uno de sus principales promotores y defensores.

¿Por qué se produjo este cambio? En primer término, como consecuencia del fortalecimiento de la oficina de estudios económicos del ministerio del Medio Ambiente y la vinculación a ella de un economista ambiental con una valiosa experiencia en mercados ambientales<sup>25</sup>. Él conformó y lideró un equipo que sería la base para la participación técnica de Colombia en las negociaciones<sup>26</sup>. A ello se conjugó la presencia de un nuevo ministro –Eduardo Verano–, a mediados de 1997, que cambió la política a favor de las reducciones *in situ* por una de mayor flexibilidad, con lo cual le dio vuelo a la posición de su equipo técnico. Dicha posición, a su vez, fue concertada con los diferentes grupos relevantes en el marco de los procesos de consulta interinstitucional que rutinariamente hace el Ministerio de Relaciones Exteriores. En esta segunda etapa se reforzó sustantivamente el aporte técnico, lo cual se puede concluir a partir de los documentos que Colombia presentó en las CDP 5 y 6<sup>27</sup>, por ejemplo en materia de certificados de emisiones. Costa Rica y Colombia participaron muy activamente en el desarrollo de un mercado globalizado de emisiones, estableciendo una posición alternativa para los países en desarrollo que dividió al G-77. Para esta nueva fase, Colombia se integraría a un nuevo bloque «pro mercado de emisiones» denominado GRILAC (Grupo de Iniciativa Latinoamericana), conformado por trece países. El GRILAC fue el escenario en el cual se estructuraron algunos de los instrumentos de flexibilidad de la convención.

Desde el 2000, Colombia ha participado activamente en el área forestal del MDL, contribuyendo a la apertura de la discusión, el diseño de los certificados forestales –bosques plantados– y su respectiva reglamentación. Pero, como en el caso anterior, llegó a esta posición después de haberse opuesto a dicha alternativa durante los dos años anteriores (1998-2000), como resultado de la actitud del ministro frente a este tema, la cual cambió paulatina-

---

25 El economista ambiental Thomas Black que estuvo vinculado al ministerio entre 1997 y 2000.

26 Este equipo desarrolló también la tasa retributiva dirigida a disminuir la contaminación hídrica, un instrumento económico para la gestión ambiental en el país que ha merecido un alto interés internacional.

27 Estas propuestas se registran en las memorias de *The Earth Negotiations Bulletin* para estas reuniones.

mente<sup>28</sup>. El ministro, a semejanza de lo ocurrido en el caso del Protocolo de bioseguridad, participó en todas las CDP en forma activa y con alto perfil, en el período 1998-2002, creándose así una gran sinergia entre la capacidad técnica del Ministerio en los temas de mercado de reducción de emisiones y bosques, y la dimensión política. Entre 2002 y 2004, el liderazgo de la participación política fue tomada por el viceministro del Medio Ambiente, un experto en el tema de cambio climático que en el último año del gobierno del presidente Pastrana había participado en la política de cambio climático<sup>29</sup>.

#### AGENDA INTERNA

A nivel interno, la participación de Colombia en la CMNUCC fue generando paulatinamente un diálogo entre la industria y los diferentes entes estatales involucrados en este acuerdo, que finalmente condujo a la estrategia nacional de implementación de Colombia (2002). Dicha estrategia es una bitácora hacia la consolidación de instrumentos económicos, sistema ambiental y mercado e instituciones en el marco de una política de cambio climático en el país. En este documento se dedica toda una sección a plantear el fortalecimiento de la capacidad negociadora del país con el objeto de «defender sus intereses y maximizar los beneficios». La Estrategia se basa, a su vez, en la *Primera comunicación nacional sobre cambio climático* presentada ante la CDP (MMA, 2001).

Adicionalmente, la sólida posición que el país construyó en las negociaciones del MDL ha sido un elemento importante en la captación de recursos que se han utilizado para cumplir con sus obligaciones. Los recursos económicos han estado dirigidos a fortalecer las bases institucionales con la creación de la oficina de mitigación de cambio climático (2002), y a adelantar diferentes proyectos. Esta oficina ha promovido la creación de un portafolio de proyectos para

---

28 La oposición del ministro a que se incluyeran tanto los bosques naturales como los plantados en el MDL, coincidía con la posición predominante de la UICN, una organización a la cual ha estado estrechamente vinculado.

29 Juan Pablo Bonilla, quien escribió su tesis doctoral sobre cambio climático. Desempeñó el cargo de viceministro del Medio Ambiente durante los dos primeros años del gobierno del presidente Álvaro Uribe.

presentar al MDL, y ha servido de soporte técnico para la participación de Colombia en las negociaciones. Fue una de las primeras oficinas de su género en establecerse en un país en desarrollo, y, por sus realizaciones, se considera como una experiencia exitosa. Lo anterior sin contar que Colombia ha sido uno de los primeros países en suscribir convenios para la expedición de certificados forestales con Francia, Holanda y Canadá.

A pesar de que el papel de Colombia en las negociaciones de cambio climático ha sido importante, con contribuciones en áreas específicas del acuerdo, se observa falta de continuidad en el proceso de negociación. Este hecho está asociado con la corta permanencia de los negociadores pertenecientes al MAVDT que, en promedio, han participado directamente dos años. Por ello, el proceso de negociación ha estado marcado por altibajos y sus perspectivas por fuera del área del MDL no son claras. Hasta este momento, en esta convención no existe, como en el caso de Montreal o biodiversidad, un negociador permanente desde el comienzo de la negociación.

El camino de Colombia bajo esta convención presenta varios desafíos. Un reto es seguir y ajustar el camino trazado en la estrategia de implementación del MDL (2000). De otra parte, buscar otras alternativas de implementación orientadas al uso de energías renovables y eficiencia energética, por ejemplo, con la mayor participación de sectores de la economía como la industria de petróleo y carbón.

## 7. CONVENCIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES

El convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP), es el tratado jurídicamente vinculante de naturaleza global más reciente. Adoptado el 23 de mayo de 2001, entró en vigencia el 17 de mayo de 2004. Esta convención global tiene como objetivo “proteger la salud humana y el medio ambiente de los COP. Los COP son sustancias químicas tóxicas que persisten intactos en el medio ambiente durante largos períodos, adquieren una distribución geográfica amplia, y se acumulan en el tejido adiposo de los seres vivos, y son tóxicos para los humanos y la vida silvestre.

Los COP circulan globalmente, a través de los ríos, mares y aire, y pueden causar daños a miles de kilómetros de donde fueron emitidos originalmente. Al implementar el convenio, los gobiernos se comprometen a eliminar o reducir la eliminación de COP en el medio ambiente” (Convención COP, 2004). Las sustancias objeto de la eliminación afectan las industrias en los sectores químico, plaguicidas, eléctrico, cemento y plásticos.

Algunos aspectos de esta convención se miran con preocupación desde los países del Sur: la alta financiación requerida para la sustitución de estas sustancias (Agarwal et al., 2001), no obstante el mecanismo financiero previsto para apoyar a los países en desarrollo para este efecto; sus eventuales efectos negativos sobre la inversión directa extranjera, puesto que muchas empresas transnacionales han establecido fábricas en países en desarrollo, aprovechando la falta de legislación en el manejo de este tipo de sustancias; y el eventual encarecimiento de ciertos insumos para la industria, toda vez que muchos de los COP son alternativas muy económicas para la industria y el proceso de cambio requiere inversiones que pueden reducir los márgenes de ganancias.

#### PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA

En 1995, Colombia participó en la reunión de Washington, en donde 109 países adoptaron el plan global de acción para la protección del medio ambiente marino y se establecieron provisiones especiales acerca de los COP. En esta reunión, los países acordaron la necesidad de un tratado para reducir y eliminar COP que se acumulan en los ecosistemas marinos y costeros.

Posteriormente, Colombia tuvo un papel muy importante para definir el comienzo de las negociaciones sobre la convención de Estocolmo. En Nairobi, a Colombia en calidad de presidente del G-77 y China, le correspondió llevar la voz en el proceso de negociación para determinar el inicio de los trabajos del comité intergubernamental de negociación. El G-77 le dio gran importancia a las recomendaciones de Colombia y otros países, que insistían en postergar el inicio de las negociaciones hasta que no se generara una

capacidad en los países en desarrollo que permitiera conocer y medir el problema de los COP, identificado por algunos países industrializados que promovieron el Convenio. Para generar dicha capacidad, el PNUMA organizó encuentros regionales para documentar la vulnerabilidad de los países con respecto a estas sustancias. El encuentro regional para América Latina se llevó a cabo en Cartagena en enero de 1998.

La participación de Colombia en las reuniones preparatorias de la Convención de Estocolmo fue muy dinámica. Esto se puede concluir mediante de los registros de *The Earth Negotiation Bulletin* y las memorias del proceso de negociación de la convención en la cual, desde el comienzo, Colombia ocupó posiciones relevantes en los órganos de gobierno. Entre 1998 y 2000, la delegada del ministerio de Relaciones Exteriores fue vicepresidente consecutivamente de los comités intergubernamentales (INC) 1, 2, 3 y 4, en representación del GRILAC, y fue escogida por las delegaciones para presidir el cuerpo que estudiaría el tema de la asistencia técnica y financiera de la convención, así como el grupo de implementación. En contraste, Colombia tuvo una participación mínima en los dos últimos comités intergubernamentales de negociación del convenio, cuando cambió la negociadora, como consecuencia del retiro de la cancillería de quien había estado desde los comienzos al frente del proceso de la construcción del convenio.

En síntesis, la destacada participación de Colombia se debe en gran medida a la labor desarrollada por la representante de la cancillería que tuvo continuidad durante los primeros cuatro INC. Al enfrentarse a esta negociación, ella ya contaba con una amplia experiencia previa en las negociaciones de otros acuerdos de esta naturaleza como el de Rotterdam<sup>30</sup>. Su papel y experiencia como miembro de la Cancillería era fundamentalmente político. Ello le permitió coadyuvar a articular las posiciones de los países en desarrollo y a mantener una posición muy consistente en relación con la

---

30 María Cristina Cárdenas, quien fue negociadora por ocho años de la cancillería. Participó en las negociaciones conducentes a los convenios de Rotterdam y Estocolmo, entre otros acuerdos de la agenda gris.

necesidad de que se aseguraran recursos económicos y asistencia técnica a los países en desarrollo como condición para adoptar la Convención, asunto que fue resuelto positivamente.

A semejanza de otros países en desarrollo, la participación técnica de Colombia en el proceso de negociación fue muy limitada, como consecuencia del escaso conocimiento existente en el país sobre el tema<sup>31</sup>. Vale la pena resaltar que la presencia del MAVDT, antes y después de adoptado el Convenio, ha sido muy dispar, debido a su falta de capacidad técnica en este campo y a la inestabilidad de su representación. Inicialmente, asistía un representante del Ministerio que variaba de una reunión a la otra. Desde 2001, el MAVDT no ha tenido representación por falta de presupuesto. Esta situación comienza ahora a corregirse como consecuencia de la creación de una unidad de COP en el MAVDT a partir de la financiación de US\$500 mil recibidos por Colombia del Fondo Mundial Ambiental (mecanismo transitorio de financiación del Convenio), a través del Banco Mundial. Estos recursos tienen como fin medir el problema de los COP en el país y tener en 2006 la base para el plan nacional de implementación.

Después de firmar, Colombia no ha ratificado la convención<sup>32</sup>. En América Latina el primer país en ratificarlo, fue México (2003); otros países que ya la ratificaron fueron Brasil y Ecuador (2004). Al momento de ratificarlo, Colombia se compromete a presentar dentro de los dos años subsiguientes un plan de acción en el que se identifiquen, se caractericen y se muestren alternativas para los COP. A partir de la evidencia con la cual se cuenta, se puede concluirse que los COP son un problema ambiental sobre el cual el país no tiene claridad y cuyo plan de implementación puede involucrar una alta complejidad y altos costos, situaciones que sólo fueron evaluadas muy parcialmente durante el proceso de negociación.

El tema de los COP plantea retos muy grandes para el país y es necesario que éste fortalezca su capacidad para participar en la pri-

---

31 Se exceptúa el caso de un técnico del ICA que participó en negociaciones de carácter técnico.

32 Hasta noviembre de 2004, la Convención de Estocolmo había pasado el segundo debate en el Congreso y se espera que en 2005 sea ratificada.



mera COP que tendrá lugar en Uruguay en mayo de 2005, al igual que en la preparación de la plataforma interna que va a respaldar las condiciones presentes y futuras de la convención.

#### 8. LAS DEBILIDADES TÉCNICAS, INSTITUCIONALES Y ECONÓMICAS PARA RESPALDAR LAS NEGOCIACIONES Y SU IMPLEMENTACIÓN: EL CONVENIO DE ROTTERDAM

COP señala las debilidades del país en relación con la agenda gris y el establecimiento de prioridades en la relación salud-medio ambiente. Así se evidencia en el MAVDT, que tan sólo cuenta con un pequeño grupo técnico, bien capacitado pero insuficiente –cinco personas– en materia de sustancias químicas y residuos tóxicos y peligrosos, que tiene la responsabilidad de liderar la política nacional y ofrecer su soporte para la participación de Colombia en los tratados internacionales sobre la materia. Entre estos últimos se mencionan, además del convenio COP, los convenios de Rotterdam y Basilea. A su vez, el Ministerio de la Protección Social tiene una capacidad muy precaria en relación con las sustancias tóxicas y peligrosas, situación que, con la del MAVDT, expresa la debilidad del país en este frente.

La participación de Colombia en el Convenio de Rotterdam, que entró en vigor en febrero de 2004, constituye una de las muestras más fehacientes de esta falta de capacidad. Este Convenio ofrece una línea de defensa frente a las sustancias tóxicas y peligrosas, mediante la provisión de los instrumentos y la información que los países requieran para identificar los potenciales riesgos de los químicos que intenten importar y, con base en ello, decidan si los excluyen por no poder manejar en forma segura.

En el proceso de negociaciones conducentes al Convenio la representación de Colombia tuvo la misma funcionaria de la cancillería que habría de participar posteriormente en las negociaciones conducentes al convenio COP. Como en aquella, esta funcionaria desplegó una efectiva actividad en los procesos de negociación, mucho más de lo que fue corriente entre los países en desarrollo, que en general tuvieron un bajo perfil. Entre otros asuntos, Colombia incidió positivamente en el establecimiento de la asistencia téc-

nica a los países en desarrollo. En el caso de Latinoamérica participó también Brasil, que tuvo una gran importancia en la negociación al ocupar la presidencia del comité intergubernamental de negociación. Pero la participación de Colombia no parece haber estado avalada por una evaluación técnica sistemática del significado e implicaciones del Convenio. De otra manera no se entienden las dudas que hoy tiene el MAVDT frente a la conveniencia de ratificarlo. ¿Para qué participó entonces Colombia tan activamente?

En síntesis, la participación de Colombia en las convenciones COP, Basilea y Rotterdam tiene un respaldo insuficiente desde los puntos de vista científico, técnico e institucional, para los procesos de negociación y para asumir los compromisos. En el MAVDT y los institutos de investigación asociados hay muy pocos expertos dedicados al tema, y la capacidad es muy precaria en otras instituciones, incluyendo al Ministerio de la Protección Social. No se cuenta con institutos gubernamentales o privados de investigación, incluyendo los universitarios, que tengan capacidades y programas para estudiar y evaluar estos temas. A su vez, como ya se mencionó, el MAVDT no tiene ni la capacidad técnica, ni los recursos económicos que le permitan enviar en forma consistente y continua representantes en las delegaciones a estas negociaciones. Ello contrasta con los tratados de biodiversidad y cambio climático y con el Protocolo de Montreal, para los cuales el país cuenta con equipos e institutos de investigación que han ido adquiriendo cada vez mayor capacidad para apoyar su participación en ellos.

Los déficit técnicos, financieros e institucionales en materia de residuos tóxicos y peligrosos han llevado al Ministerio de Relaciones Exteriores a asumir gran parte de la representación de Colombia, hasta cierto punto en forma solitaria, aunque existan procesos interinstitucionales preparatorios. Además, la suerte de esta representación acaba estando muy vinculada a las capacidades del funcionario a quien se le encomiende la tarea. En la participación de Colombia en los convenios de Rotterdam y COP hemos visto las virtudes y los defectos de esta estrategia de último recurso que, como se ha evidenciado, está más llena de debilidades que de fortalezas, a pesar de que Colombia haya tenido una brillante parti-

cipación temporal producto del virtuosismo de uno de sus funcionarios públicos.

## 9. UNA NOTA SOBRE EL CONVENIO PARA COMBATIR LA DESERTIZACIÓN

La participación de Colombia en el Convenio relativo a la desertificación es un caso similar al de los convenios de la agenda marrón, mencionados en esta sección. Este convenio, que se centra en el combate de la desertización y en el manejo sostenible de los suelos, fue negociado inmediatamente después de la reunión de Río, y entró en vigor en 1995. En 1999 Colombia ratificó este Convenio, en cuya negociación había participado marginalmente. Lo hizo, en gran parte, a instancias del secretario general del mismo, quien efectuó una intensa y efectiva labor de *lobby*, en particular con los congresistas de La Guajira. Una vez ratificado, la participación de Colombia ha sido igualmente marginal: ni siquiera ha aprovechado la ventana financiera que se abrió para apoyar proyectos específicos, cuyo primer tramo ya finalizó.

Éstas son situaciones que se explican, en parte, por la gran debilidad institucional que existe en Colombia para la gestión de suelos, a pesar de que la pérdida de los mismos es uno de los mayores problemas ambientales del país. Esta carencia de capacidad nacional para enfrentar los problemas de suelos es un hecho que, como ha sido documentado, es común a todos los países de Latinoamérica y el Caribe (Bucher et al., 2000). De nuevo surge la debilidad de las instituciones para la gestión local como uno de los factores que nos permite explicar la debilidad de la política exterior en determinadas materias. Pero en el caso del convenio que nos ocupa se identifica también otro factor: la grandes carencias que él mismo tiene en materia de capacidad institucional en comparación, por ejemplo, con las convenciones de biodiversidad y cambio climático que, como aquél, son también hijas de la Conferencia de Río.

## 10. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

La existencia de amenazas ambientales globales causadas por la humanidad y la decisión del conjunto de los países del globo para enfrentarlas son dos de los hechos que caracterizan lo ambiental en la era de la globalización. Como instrumentos para mitigar, detener o revertir las amenazas ambientales globales que están poniendo en riesgo los soportes naturales de la vida en la Tierra, la comunidad internacional ha elaborado un amplio conjunto de tratados globales jurídicamente vinculantes. La construcción de tratados globales recibió impulso después de la segunda guerra mundial, y en particular fue detonada por la Conferencia de Estocolmo y, posteriormente, por la Conferencia de Río.

Existe gran controversia sobre el grado en que el conjunto de estos tratados están siendo efectivos para enfrentar las amenazas globales. Algunos de los ambientalistas con mayor autoridad consideran que sus resultados son modestos y que la vida en el planeta continúa en grave riesgo. Para otros, los avances registrados en la última década son razonables. Y hay quienes afirman que la dimensión de las amenazas es incierta, puesto que no se cuenta con la capacidad científica que permita conocer el impacto ambiental que podría generar la aceleración del crecimiento económico generado por la globalización. Así mismo, aún se oyen voces de quienes ven con escepticismo las advertencias de los ambientalistas y de la ciencia predominante sobre el medio ambiente, las cuales han sido bienvenidas por quienes ven en las instituciones, normas y controles ambientales una traba para la internacionalización del comercio, o para el propósito de reducir el tamaño del Estado.

En este contexto, Colombia ha participado e incidido en forma sustantiva en los convenios de biodiversidad y cambio climático, y en los protocolos de biodiversidad, Kioto y Montreal. Su participación e incidencia ha sido más desigual, y en algunos casos débil, en las Convenciones de Estocolmo y Rotterdam y, en general, en aquellas concernientes a la agenda marrón. Al calificar como sustantiva la incidencia de Colombia en los tratados mencionados se hace referencia al grado de aprovechamiento de las posibilida-

des que tiene un país como el nuestro de influir en los tratados, dado su poder relativo en el concierto internacional, y a la comparación de su participación en el concierto de los países en desarrollo. También se hace referencia al hecho de que Colombia parece haber aprovechado adecuadamente las oportunidades de cooperación internacional para la financiación de proyectos asociados con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de estos convenios. Si bien en este artículo sólo nos ocupamos marginalmente del impacto de estos convenios en la política nacional ambiental, se debe subrayar que la cooperación internacional es un primer indicio positivo de ese impacto.

La fortaleza de la participación de Colombia en los tratados mencionados se explica por la interacción de un conjunto de factores entre los cuales se subrayan: la capacidad de observancia (o *enforcement*) de los convenios mismos; la capacidad política o técnica del país en materia de las negociaciones asociadas con cada uno de los tratados; la continuidad y coherencia a lo largo del tiempo de la participación de Colombia; la capacidad científica y técnica para generar y sustentar las posiciones de negociación del país; y el aparato institucional responsable por la formulación y la ejecución de las políticas nacionales relacionadas con el convenio específico. El hecho de que la Convención de biodiversidad sea el tratado en el cual Colombia presenta mejor inserción, mirado en el lapso de doce años que cubre este estudio, es el resultado de que los factores mencionados hayan tenido mayor fortaleza, en comparación con los otros convenios, y que ellos hayan interactuado en una forma funcional. En contraste, en el Protocolo de Kioto se observan discontinuidades en el tiempo en relación con uno o más de los factores, lo cual hace que la presencia e incidencia de Colombia en el mismo haya presentado altibajos. Sin embargo, en los últimos seis años su participación e incidencia se asemeja a la registrada en el caso del Convenio de biodiversidad.

En muchos casos, como se ha visto, la presencia de un negociador particular ha contribuido a que uno o más de esos factores se fortalezcan positivamente, como ocurrió en los casos del Protocolo de bioseguridad y las Convenciones de Rotterdam y Estocolmo. La

personalización de las negociaciones llega muchas veces a tener un valor central, como se ilustró en los dos últimos casos, en los cuales la positiva incidencia política de Colombia sólo se explica por la presencia de un negociador de la cancillería que desarrolló una participación intensa y creativa. Pero, como también es evidente, una fuerte participación e incidencia basada principalmente en la acción de una persona particular puede decaer rápidamente si no está fundamentada en que los otros factores mencionados estén asentados adecuadamente.

Se subraya que la positiva inserción de Colombia en el Convenio de biodiversidad y los protocolos de Montreal y Kioto está claramente asociada al proceso de fortalecimiento de la gestión ambiental en Colombia, mediante la constitución de 1991 y la ley 99 de 1993. Así se evidencia, en el caso de la biodiversidad, a cuya protección y uso sostenible se le otorgó una alta prioridad que se expresó en la institucionalidad conformada para el efecto, incluyendo un fuerte aparato investigativo, y en nuevos recursos económicos domésticos para su gestión, tanto nacionales como regionales. Algo similar ocurrió con el caso de cambio climático, aunque hay que reconocer que la institucionalidad en los ámbitos nacional y regional es menos fuerte en comparación con lo concerniente a la biodiversidad, lo cual también se expresa en menor capacidad para participar en ciertos aspectos del tratado.

De forma similar, las discontinuidades en la participación, menor fortaleza y debilidades en el caso de los tratados relativos a la agenda de las sustancias tóxicas y peligrosas –Basilea, Rotterdam, Estocolmo– son, en gran parte, la expresión de la menor importancia relativa otorgada por la ley 99 de 1993 y la puesta en marcha de esos temas en comparación con la biodiversidad o el cambio climático. Así, por ejemplo, la capacidad científica y técnica del sistema nacional ambiental (SINA) en aquellas materias es, a todas luces, insuficiente, un hecho que naturalmente se refleja en el atraso registrado en el ámbito doméstico para desarrollar las políticas relacionadas con estos temas. Pero no todo se le puede adjudicar a la ley. También ha habido problemas de gestión. Así, por ejemplo, durante la presidencia de Andrés Pastrana, el Ministerio del Medio Ambiente

canceló el crédito con el Banco Mundial para fortalecer la gestión ambiental en las ciudades. Este hecho ha retrasado la agenda marrón doméstica, no sólo en relación con la disposición de desechos químicos y peligrosos, sino también en relación con el control de emisiones en las ciudades, asunto que también ha afectado negativamente la participación en el Tratado de Kioto, en la medida en que el país no cuenta con un sistema adecuado de monitoreo del aire en los grandes centros urbanos e industriales.

Finalmente, se subraya que en la actualidad existen grandes interrogantes sobre el futuro de la gestión ambiental en Colombia como consecuencia de las políticas del actual gobierno. Este hecho, eventualmente, podría impactar de forma negativa la inserción internacional del país en el ámbito de las políticas ambientales globales. Hasta el presente, la nueva autoridad nacional ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ha demostrado mucha menor capacidad que su antecesor, el Ministerio del Medio Ambiente, para liderar la política nacional ambiental. Internacionalmente ello se ha manifestado en que la presencia de la cabeza de la cartera ministerial en los escenarios internacionales se ha reducido significativamente. Sin embargo, la participación del país en los otros niveles políticos y técnicos no parece por ahora afectada. Como se ha ilustrado, en las relaciones internacionales de Colombia, la cancillería y el Minambiente tienen un papel de importancia central. Pero este se apoya y depende, en gran medida, de un complejo y amplio arreglo de instituciones públicas, muchas de las cuales han llegado a cumplir un papel crítico, como lo evidencia el caso del Instituto Alexander von Humboldt. La oficina de relaciones internacionales del Minambiente mantiene básicamente sus mismos recursos y composición. Sin embargo, de mantenerse el declive del soporte financiero del Ministerio a sus cinco centros de investigación, agudizado durante el presente gobierno, el aparato científico y tecnológico sufrirá un gran golpe, y con ello la capacidad para participar en los tratados internacionales.

Nos hemos referido aquí a la política exterior ambiental de Colombia vista a la luz de los convenios sobre las amenazas ambientales globales. Y se ha mostrado que en este frente el país ha registrado fortalezas y debilidades en su política exterior en los últimos doce

años. No nos hemos referido a las relaciones fronterizas ni a los acuerdos regionales, ni tampoco a las muy críticas relaciones entre el comercio y el medio ambiente. Pero consideramos que la mirada aquí ofrecida, referida a los convenios globales más importantes, nos proporciona un cuadro bastante certero del tema que ocupa a este libro, en este capítulo referido al tema ambiental.

El hecho de que las mayores fortalezas de la política exterior ambiental se encuentren en el campo de la biodiversidad es un asunto que resulta muy positivo dada la ubicación de Colombia como segundo país megadiverso del globo. En forma similar, la participación en otros tratados –Montreal, cambio climático–, está reportando a Colombia beneficios significativos. Pero es claro que se requiere fortalecer las capacidades para la política exterior en todos aquellos campos que, como los referentes a la agenda de las sustancias tóxicas y peligrosas, son críticos para la calidad de vida de sus habitantes y para el futuro desarrollo del país. Ahora bien, como se ha mostrado, el fortalecimiento de las capacidades para la política exterior en un aspecto determinado requiere, simultáneamente, del fortalecimiento de las capacidades para adelantar la política en el ámbito doméstico. Las dimensiones doméstica e internacional están profundamente vinculadas y no es dable emprender una efectiva política exterior si no se cuenta con los recursos institucionales para darle soporte científico y técnico, y simultáneamente responder en el ámbito doméstico por su adecuada implementación.

Como es evidente, el medio ambiente y los recursos naturales renovables de Colombia presentan oportunidades y amenazas para la inserción del país en el ámbito de las relaciones internacionales en el contexto de un mundo en proceso de globalización. Sin embargo, el alto gobierno –presidente y ministra de Relaciones Exteriores– no ha sabido capitalizar para la política exterior del país los logros de la política doméstica ambiental registrados en el período 1990-2002. En contraste, otros países de la región, con menos realizaciones nacionales que las registradas por Colombia, sí han sabido hacerlo. Además, el gobierno actual, al haber concedido menor prioridad a lo ambiental, en comparación con los tres gobiernos anteriores, estaría debilitando las instituciones ambientales. Es una



situación que, de no corregirse, podría tener consecuencias negativas para las relaciones internacionales en materia ambiental. Más grave aún, podría llegarse a un retroceso importante en relación con las capacidades del país para proteger el medio ambiente. Y con ello se estarían poniendo en riesgo las grandes oportunidades que tiene Colombia para asentar su desarrollo en el rico patrimonio natural con el que aún cuenta, y de apalancarse en él para lograr una mejor inserción en el ámbito internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agarwal, A., Narain, S. y Sharma, A. 1999. *Green Politics. Global Environmental Negotiations 1*. Centre for Science and Environment. New Delhi.
- Agarwal, A., Narain, S., Sharma, A. y Imchen A. 2001. *Poles Apart. Global Environmental Negotiations 2*. Centre for Science and Environment. New Delhi.
- Andrade, Germán. 2004. “Selvas sin ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación en Colombia”. En Cárdenas, M. y Rodríguez, M. *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental-FESCOL. Bogota.
- Avellaneda, Alfonso. 2004. “Petróleo, ambiente y conflicto en Colombia”. En Cárdenas, M. y Rodríguez, M. *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental-Fescol. Bogota.
- Benedick, R.E. 1991. “Protecting the ozone layer: New directions in diplomacy”. En Tuchman. *Preserving the Global Environment*. W.W. Norton. New York.
- Biermann, F. 2002. “Institutions for scientific advice: Global environmental assessments and their influence in developing countries”. En *Global Governance*. Vol. 8. N° 2. Rienner Publishers. Boulder.
- Bohringer, C. 2003. “The Kyoto Protocol: A review and perspectives”. En *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 19. N° 3. Oxford University Press. Oxford.
- Brown, F. et al. 1997. *La situación del mundo*. Editorial Icaria. Barcelona.
- Buccini, J. 2004. *The Global Pursuit of the Sound Management of Chemicals*. The World Bank. Washington.
- Bucher, E. H., Bouille, D., Rodríguez, M. y Navajas, H. 2000. *Country Capacity Development Needs and Priorities. Regional Report for Latin America and the Caribbean*. GEF, UNDP. New York.

- Campiglio L., Pineshi., L., Siniscaldo, D. y Treves, T. 1994. *The Environment After Río*. Graham y Trotman. London.
- Cárdenas, M. y Rodríguez, M. 2004a. *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental-FESCOL. Bogota.
- . 2004b. “Más allá de los impactos negativos sobre la naturaleza: las complejas relaciones entre guerra, sociedad y medio ambiente”. En Cárdenas, M. y Rodríguez, M. (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental-FESCOL. Bogotá.
- Carrizosa, J. 2001. *¿Qué es el ambientalismo? La visión ambiental compleja*. PNUMA-CEREC. Bogotá.
- Casas, M.C. 2001. “Procesos domésticos de la toma de decisiones frente al Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología”. Monografía de grado, ciencia política, Universidad de los Andes. Asesor: M. Rodríguez. Bogotá. Sin publicar.
- Castañó, C. 2004. “Vías, bosques y conflicto social en Colombia.” En Cárdenas, M. y Rodríguez, M. (eds.). (2004). *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental-FESCOL. Bogota.
- CIADS. 1999. *Cambio climático global: bases para una estrategia y práctica empresarial en América Latina*. Centro Interamericano de Desarrollo Sostenible. Monterrey.
- Correa, H. D. 2004. “La política de Parques con la Gente, el conflicto armado interno y el gobierno de la seguridad democrática”. En Cárdenas, M. y Rodríguez, M. (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental-FESCOL. Bogota.
- Fajardo, D. 2004. “El conflicto armado y su proyección en el campo”. En Cárdenas, M., y Rodríguez, M. (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental-FESCOL. Bogota.
- Fisher, D. 2003. “Global and domestic actors within the global climate change regime: Toward a theory of the Global Environmental System”. En *The International Journal of Sociology and Social Policy*. Vol. 23. N° 10. Barmarick Press. Patrinton.
- Flavin, C. 1997. “El Legado de Río”. En World Watch Institute. *La situación del mundo*. Icarí Editorial. Barcelona.
- Gardiner, S. 2004. “The Global Warming Tragedy and the Dangerous Illusion of the Kyoto Protocol”. En *Ethics y International Affairs*. Vol. 18. N° 1. Carnegie Council on Ethics and International Affairs. New York.
- Guimarães, R. 2003. “Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe entre las conferencias de Río en 1992 y Johannesburgo en 2002: Avances, retrocesos y nuevos retos institucionales”. En Calderón, F. *¿Es sostenible la*

- globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. Vol. 1. Fondo de Cultura Económica. Mexico D. F.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt D., y Perraton, J. 1999. *Global transformations. Politics, Economics and Culture*. Polity Press. Oxford.
- Hurrell, A. y Kingsbury, B. 1992. "The International Politics of the Environment: An Introduction". En Hurrell, A. y Kingsbury, B. *International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions*. Oxford University Press. Oxford.
- IDEAM. 2004. *Colombia: primera comunicación nacional ante la convención marco de cambio climático*. IDEAM. Bogotá.
- INDERENA. 1988 (Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente). *Memorias del simposio internacional, Ecobíos Colombia 88. El desarrollo sostenible: estrategias, políticas, acciones*. INDERENA. Bogotá.
- Keohane, R. O., Hass, P. M. y Levy, M. A. O. 1993. "The Effectiveness of International Environmental Institutions". En Hass, P. M., Keohane, R. O. y Levy, M. A. *Institutions for the Earth*. MIT Press. Cambridge Mass.
- Karlsson, S. 2004. "Agricultural Pesticides In Developing Countries: A multilevel governance Challenge". En *Environment*. Vol. 46. N° 4. Heldref Publications. Washington.
- Lallas, P. 2001. "The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants". En *The American Journal of International Law*. Vol. 95. N° 3. American Society of International Law. Washington.
- MADVT. 2004 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial). *10 años de la implementación del Protocolo de Montreal en Colombia*. MADVT. Bogotá.
- Mayr, J. y Soto, A. 2002. *Un recuento sobre la negociación del protocolo: "The Cartagena Protocol on Biosafety: A History"*. Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá.
- Mintzer, I.M. y Amber Leonard, J. 1994. "Visions of the past, lessons for the future". En Mintzer, I. M. y Amber Leonard, J. *Negotiating Climate Change. The Inside Store of the Rio Convention*. Cambridge University Press. Cambridge.
- MMA. 2001 (Ministerio del Medio Ambiente de Colombia). *Primera comunicación nacional ante la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. MMA. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *Políticas ambientales de Colombia*. MMA. Bogotá.
- MRE. 2004 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia). "Avances en los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente". MRE, Oficina de coordinación de asuntos multilaterales. Bogotá.

- Miller, M. 1995. *The Third World in Global Environmental Politics*. Lynne Rienner. Boulder.
- Mintz, J. 2002. "Two Cheers For Global POPs; A Summary and Assessment of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants". En *Georgetown International Environment Law Review*. Vol. 14. N° 2. Georgetown University Law Center. Washington.
- Oberthur, S. 2001. "Linkages between the Montreal and Kyoto Protocols. Enhancing Synergies between Protecting the Ozone Layer and the Global Climate". En *International Environmental Agreements. Politics, Law and Economics*. Vol. 1. N° 3. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht.
- ODES. 2004. (Organización para el Desarrollo Empresarial Sostenible). *Informe de una Misión Internacional de Expertos para la Evaluación del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt"*. IAVH. Octubre de 2004. Bogotá.
- OECD. 1997 (Organization for Economic Cooperation and Development) *Economic Globalization and the Environment*. OECD. París.
- Ortiz, César. 2004. "Agricultura, cultivos ilícitos y medio ambiente en Colombia". En Cárdenas, M. y Rodríguez, M. (eds.) *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental. FESCOL. Bogota.
- Patterson, M. 2000. *Understanding Global Environmental Politics: Domination, Accumulation, Resistance*. Macmillan. London.
- PNUMA. 2004. *Informe del panel de evaluación técnica y económica del Protocolo de Montreal*. PNUMA. Nairobi.
- . 2002. *Ridding the world of POPs: A guide to the Stockholm convention on persistent organic pollutants*. PNUMA. Ginebra.
- Porter, G. y Welsh-Brown, J. 1991. *Global Environmental Politics*. Westview Press. Oxford.
- Pombo, Diana. 2003. Memorias seminario internacional: "La política ambiental en América Latina". Noviembre de 2004. Foro Nacional Ambiental. Sin publicar.
- Rodríguez Becerra, M. 2004a. "El ambientalismo en América Latina y el Caribe". Capítulo para la *Historia general de América Latina y el Caribe*. UNESCO. París. En proceso de publicación.
- . 2004b. "Reforestación comunitaria y conflicto". En Cárdenas, M. y Rodríguez, M. (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental-FESCOL. Bogota.
- . 2002. *El futuro ambiental de Colombia*. Facultad de Administración de la Universidad de los Andes. Bogotá.

- \_\_\_\_\_. 1998. *La reforma ambiental en Colombia*. TM Editores-Fundación FES. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. 1997. “Medio ambiente” En Ramírez, S. y Restrepo, L. *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*. Siglo del Hombre Editores. IEPRI-Universidad Nacional. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Crisis ambiental y relaciones internacionales*. CEREC. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. y Espinosa. 2002. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. BID. Washington.
- Sánchez, V. y Juma, C. 1994. *Biodiplomacy. Genetics Resources and International Relations*. African Center for Technology Studies. Nairobi.
- Sands, P. 1994. *Principles of International Environmental Law*. Manchester University Press. New York.
- Santamaría, Ricardo. 2003. “Frenazo ambiental de Uribe”. En *Lecturas Dominicales, El Tiempo*. 25 de diciembre.
- Selin, H. y Eckley, N. 2003. “Science, Politics, and Persistent Organic Pollutants: The Role of Scientific Assessments in International Environmental Cooperation”. En *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economic*. Vol. 3. N° 1. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht.
- Somerset, M. 1989. “An attempt to stop the sky from falling: The Montreal Protocol to protect against atmospheric ozone reduction”. En *Syracuse Journal of International Law and Commerce*. Vol. 15. N° 3. Syracuse University. Syracuse.
- Sonnenfeld, D. y Mol, A. 2002. “Globalization and the transformation of Environmental Governance”. En *The American Behavioral Scientist*. Vol. 45. N° 9. Sage publications. Washington.
- Spector, B. 1994. *Negotiating International Regimes, Lessons Learned from the United Nations Conference on Environment and Development*. Graham y Trotman. London.
- Speth, J. 2004. *Red Sky at Morning*. Yale University Press. New Haven.
- Stanley, P. et al. 1993. *The Earth Summit*. Graham y Trotman. London.
- Szuromi, P., Vinson, V. y Marshall, E. 2004. “Rethinking Drug Discovery”. *Science*. Vol. 303. N° 5665. Washington.
- The Ecologist and Friends of The Earth. 2001. “Keeping Score: Which Countries are the Most Sustainable?”. En *The Ecologist Archives*. Página Web: <http://www.theecologist.co.uk/archive>. Fecha de publicación: 22 de marzo de 2001.
- The Economist*. 2003. “Why some environmental agreements work and others don't?” En *The Economist*. N° 8320. Economist Newspaper Limited. Londres.

- Vargas, Ricardo. 2004. "Fumigaciones y política de drogas en Colombia: ¿fin del círculo vicioso o un fracaso estratégico?". En Cárdenas, M. y Rodríguez, M. (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental-FESCOL. Bogotá.
- UNEP, NASA, THE WORLD BANK. 1998. *Protecting Our Planet Securing Our Future*. UNEP. Washington.
- United Nations. 1992. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro*. 4 vols. United Nations. New York.
- Wiser, G. y Orellana, M. 2004. "Specific trade Obligations in the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants". En *Bridges*. N° 7. Disponible en [www.icstd.org](http://www.icstd.org).