

# La Convención Ramsar a lo largo del eje local-global: protección de humedales en el Valle del Cauca\*

## The Ramsar Convention Along the Local-Global Axis: Protection of Wetlands in the Valle del Cauca

Eduardo Pastrana-Buelvas\*\*

Yilly Vanessa Pacheco-Restrepo\*\*\*

Recibido: 29/07/10

Aprobado evaluador interno: 30/08/10

Aprobado evaluador externo: 28/08/10

### Resumen

El artículo analiza la problemática de la degradación ambiental a la luz del fenómeno de la globalización, estableciendo que la afectación de bienes globales ambientales como el sistema hidrológico, en el que se encuentran los ecosistemas de humedales, guarda directa relación con problemas ambientales locales. En primer lugar, se aborda el debate teórico sobre la globalización a partir de las tres grandes escuelas: la hiperglobista, la escéptica y la transformacionista. Además, se identifican las estructuras de gobernanza global y el fortalecimiento de los regímenes internacionales como una alternativa para la solución de problemas globales. En ese

### Abstract

The article analyses the problems of environmental degradation through the phenomenon of globalization, establishing that the allocation of global environmental goods such as water systems, which are wetland ecosystems, are directly related to local environmental problems. First, it addresses all the theoretical debate on globalization from the three major schools: hyperglobalistic, skeptical and transformationalist. The latter considers the structures of global governance and the strengthening of international regimes as an alternative to solve global problems. In this sense, the wetland protection established in the Ramsar Convention allows evaluating the func-

---

\* Este artículo es producto de la culminación del proyecto de investigación de igual nombre.

\*\* Profesor y Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Editor de la revista *Papel Político*. Es Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig, Alemania. Correo electrónico: epastrana@javeriana.edu.co.

\*\*\* Abogada de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali. Integrante del Grupo de Investigación en Ciencia Política, Derecho y Relaciones Internacionales –GICPODERI–, categoría A en Colciencias. Asistente de investigación de Eduardo Pastrana Buelvas y estudiante de la Maestría en Derecho de la USC. Joven investigadora de Colciencias 2010-2011. Correo electrónico: yilly.pacheco@gmail.com.

sentido, la protección de los humedales consagrada en la Convención Ramsar permite evaluar el funcionamiento del sistema de gobernanza ambiental a nivel global, nacional y local, especialmente en la referente a la aplicación de las normas expedidas de conformidad con el régimen internacional para la protección de dichos ecosistemas. En ese contexto, se evidencian en el Valle del Cauca una serie de dificultades para la preservación efectiva de los humedales, lo que conlleva a un sistemático incumplimiento del régimen internacional por parte de Colombia y, en consecuencia, a la desprotección de estos ecosistemas, amenazando con su desaparición, la extinción de su biodiversidad y el incremento del calentamiento global.

**Palabras clave autor:** Globalización, gobernanza global, régimen internacional, degradación ambiental, Convención Ramsar, humedales.

**Palabras clave descriptor:** Convención Ramsar, conservación de humedales, Valle del Cauca (Colombia), degradación ambiental.

tionality of environmental governance, at global, national and local levels, especially in relation to the application of the rules issued in accordance with the international regime for protection of these ecosystems. In this context, it is evident that in Valle del Cauca a range of difficulties for the effective preservation of wetlands exist, leading to a systematic failure of the international regime in Colombia and, consequently, the vulnerability of these ecosystems, threatening with its disappearance, the extinction of biodiversity and increased global warming.

**Key words author:** Globalisation, Global Governance, International Regime, Environment Degradation, Ramsar Convention, Wetlands.

**Key words plus:** Ramsar Convention, Wetland conservation, Valle del Cauca (Colombia), Environmental, Degradation.

## Lista de siglas

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ASOCAÑA	Asociación de Cañicultores de Colombia
BINGO	Business International Non Governmental Organisation
CAM	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
CARs	Corporaciones Autónomas Regionales
CFC	<b>Cloro-Fluoro-Carbonos</b>
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CMN	Corporaciones Multinacionales
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Conferencia de las Partes Contratantes
CRA	Corporación Autónoma Regional del Atlántico
CTN	Corporaciones Transnacionales
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
DAGMA	Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente
DIP	Derecho Internacional Público
ELCI	Centro Internacional de Enlace Ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUMA	Fondo de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
GECT	Grupo de Examen Científico y Técnico
GG	Gobernanza Global
GIECC	Grupo de Expertos Intergubernamental sobre el Cambio Climático
IaVH	Instituto Alexander von Humboldt
IFEJ	Federación Internacional de Periodistas Ambientales
INCODER	Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (en liquidación)
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático
JNE	Journalistes-ecrivains pour la nature et l'ecologie
MA	Medio Ambiente
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MIZC	Manejo Integrado de las Zonas Costeras
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organization

NU	Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
OI	Organizaciones Internacionales
OIG	Organizaciones Intergubernamentales
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG	Organización No Gubernamental
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte
PAT	Plan de Acción Trienal, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC–
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional 2002-2012
PNH	Política Nacional de Humedales Interiores en Colombia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SEJ	Society of Environmental Journalists
SINA	Sistema Nacional Ambiental
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea
UNAL	Universidad Nacional de Colombia (Sede Palmira)
UNAT	Unidad Nacional de Tierras
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Agricultura.
UNIVALLE	Universidad del Valle
WWF	World Wide Fund for Nature

## Introducción

Frente al hecho de la existencia de problemas globales, cuya solución desborda su capacidad individual, el Estado nación se ha visto en la necesidad de cooperar con nuevos actores en el escenario internacional para enfrentar tales desafíos. En este orden de ideas, la degradación ambiental global, producida principalmente por la acción humana, evidencia claramente la relación local-global de dicho fenómeno, puesto que los acontecimientos que ocurran en un lugar determinado del planeta, pueden tener repercusiones al otro lado del mundo. En ese contexto de interdependencia creciente, se han constituido los sistemas de gobernanza global, a través de la creación de redes, la interacción de los actores estatales y no estatales, la cooperación internacional y, el fortalecimiento de los regímenes internacionales, como una alternativa para la protección de bienes globales, tales como la biosfera, el sistema hidrológico y la biodiversidad, entre otros.

Desde esta perspectiva, la Convención Ramsar de 1972, sobre la protección de humedales de importancia internacional como hábitat de aves acuáticas, constituye un componente importante del *régimen internacional del medio ambiente*. Hacen parte actualmente de esta Convención 159 Estados, los cuales han designado una superficie total de 181.365.679 de hectáreas de humedales como de importancia internacional alrededor del mundo.

Colombia, que cuenta con un poderoso sistema hidrológico, en el que se encuentran más de 20.252.500 hectáreas de humedales, aprobó la *Convención Ramsar* en 1997 mediante la Ley 357. A partir de allí, el MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) ha expedido la *Política Nacional para Humedales Interiores*, la *Resolución 157/04* y la *Resolución 196/06*, y en cumplimiento de las obligaciones de la Convención, ha designado cinco sitios como de importancia internacional. No obstante, el Valle del Cauca, que hasta 1950 alcanzaba una extensión de 15.286 hectáreas de humedales, y tiempo atrás había sido considerado como un gran humedal, hoy día cuenta con poco más de 1879 hectáreas, reducción significativa (81.7%) que ha obedecido a la agricultura intensiva, la urbanización, la contaminación y la desecación, a las dificultades para realizar su deslinde, el difícil acceso a los humedales en predios privados para su conservación, la destrucción ocasionada por los ingenios azucareros; así como también al serio problema de falta de toma de conciencia por parte de la sociedad en su conjunto en torno a la importancia de la protección de estos ecosistemas.

De ello se desprende que, a pesar de existir una normatividad interna para la protección de humedales, emanada del régimen internacional, se presentan dificultades serias que comprometen su aplicabilidad y efectividad, por lo cual se hace necesario evaluar el desarrollo local del régimen internacional del medio ambiente en el proceso de construcción de un sistema de gobernanza ambiental en el Valle del Cauca, en el caso

concreto de la adopción y aplicación de la *Convención Ramsar* de 1971 sobre la Protección de Humedales.

### Conceptualización y debate teórico sobre la globalización

Todos los sustantivos que poseen el sufijo “ización” infieren un cambio. Dicha afirmación encuentra su expresión en las ciencias sociales a través de conceptos, tales como democratización, urbanización, industrialización, modernización, etcétera (compare: Albrow, 2007, pp.144-145). Por tanto, con el concepto globalización se intenta comprender los cambios vertiginosos que se han llevado a cabo en las últimas dos décadas en las relaciones internacionales contemporáneas y el surgimiento de problemas con efectos transfronterizos. Dicho fenómeno toma forma, especialmente, a través de la ampliación espaciotemporal de las prácticas sociales más allá de las fronteras del Estado-nación, del nacimiento de instituciones transnacionales y de la difusión de patrones culturales. En suma, la globalización ha sido definida “como la ampliación, profundización y aceleración de una interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural hasta lo criminal, desde lo financiero hasta lo espiritual” (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, p. xxx).

La globalización se hizo más evidente a partir de los años noventa en los ámbitos de lo económico, de lo político, de lo social, de lo ambiental y de lo cultural (compare: García, 2000, pp. 10-25 y Baylis-Smith, 2002, pp. 14-19). Así mismo, no posee una lógica unitaria universal, sino que tiene un carácter multicéntrico, multitemporal, multiforme y multicausal (Jessop, 2003, p. 32). En consecuencia, la globalización presenta un rasgo multidimensional<sup>1</sup>, el cual se originó, especialmente, en cambios de orden tecnológico y económico, cuyo resultado ha implicado que las nuevas formas de producción requieran hoy en día más información y menos contenido de energía, materiales y mano de obra. Uno de sus impulsores más importantes ha sido la nueva revolución tecnológica en la informática y su impacto en el desarrollo de las telecomunicaciones<sup>2</sup>. En su dimensión

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Flint, Colin y Peter Taylor, Peter (2002), quienes identifican ocho dimensiones principales en la globalización: la financiera, la tecnológica, la económica, la cultural, la política, la ecológica, la geográfica y la sociológica (pp. 1-2). Por su parte, J. S. Nye Jr., (2003), señala cuatro: la económica, la social, militar y la medioambiental (p. 139).

<sup>2</sup> Véase, detalladamente, M. Castells, (1999, pp. 93 y ss.). Ahora bien, es necesario destacar que el proceso de globalización está estrechamente vinculado, con el surgimiento y aplicación de las nuevas tecnologías informáticas, basadas en las telecomunicaciones y los computadores que ha proporcionado el fundamento tecnológico real para la constitución de una economía mundial globalizada. Por eso se percibe la estrecha relación que existe entre globalización y conocimiento en la perspectiva de la llamada sociedad del conocimiento. En consecuencia, el fundamento tecnocientífico del nuevo paradigma tecnológico que sirve de base a la globalización lo constituye la microelectrónica y su aplicación a la informática y a la telemática.

económica se manifiesta, especialmente, a través de la apertura de los sistemas económicos nacionales, la expansión de los mercados financieros, la búsqueda permanente de ventajas comparativas, la reorganización espacial de la producción y el aumento del comercio internacional.

Pero la globalización no solo toma forma en los mercados globales y en las redes computacionales, sino que también se materializa en el narcotráfico, en la nueva polarización y estratificación de la población mundial en ricos globalizados y pobres localizados, en los flujos migratorios y en los problemas globales del medio ambiente, cuya posible solución supera las fronteras territoriales del Estado-nación. En lo que concierne a la cuestión medioambiental, vale la pena resaltar que se ha ido incorporado paulatinamente a la conciencia global, es decir, se ha convertido en un universal de la reivindicación política. Desde esta óptica, la sociedad actual se entiende como la sociedad del riesgo mundial, por lo que el proceso de modernización se vuelve reflexivo, es decir, se toma así mismo como tema y problema (Beck, 1998a, pp. 65-71; 1998b, p. 30; 2004, p. 123; Grande, 2004, p. 32).

En la literatura especializada, se ha llevado a cabo una clasificación de la producción teórica que intentar dar cuenta del fenómeno, identificando tres grandes escuelas de pensamiento: los globalistas o hiperglobalizadores, los escépticos y los transformacionistas o postescépticos (Held y otros, 2002, p. xxxi y ss.; Martell, 2007, p. 173). Para los Hiperglobalizadores, la globalización define una nueva era en la cual los pueblos en todo el mundo están cada vez más sujetos a las disciplinas del mercado global; de hecho, la movilidad del capital, las corporaciones transnacionales y la interdependencia económica sugieren que las economías nacionales son ahora mucho menos significantes (Martell, 2007). Simultáneamente, la globalización económica produce una “desnacionalización” de las economías mediante el establecimiento de redes transnacionales de producción, comercio y finanzas, donde los gobiernos nacionales quedan relegados a simples instituciones intermedias insertadas entre mecanismos de gobierno local, regional y global cada vez más poderosos (Held y otros, 2002, p. xxxii; Ohmae, 2008, pp. 223-227; Strange, 2008, pp. 228-234 ).

Desde la perspectiva globalista, los Estados-naciones se han convertido en unidades de negocios no viables y han perdido su poder e influencia, ya que su gestión es determinada desde las políticas económicas mundiales. De hecho, los hiperglobalizadores consideran que políticamente los Estados-naciones están supeditados a las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, así como a los movimientos sociales y a la sociedad civil global (Martell, 2007, p.174). En consecuencia, la construcción de nuevas formas de organización social, la irrupción de la economía global y el surgimiento y fortalecimiento de instituciones de gobernabilidad global,

erosionan cada vez más la soberanía y la autonomía del Estado, por lo que se predice su desaparición (Held y otros 2002, p. xxiv).

En palabras de Guerra Borges (2002), los Hiperglobalistas, quienes pasan a denominarse Fundamentalistas de la globalización, la profetizan como un fin de la historia, como la consumación de una nueva época en que se entroniza el mercado absoluto. En el mejor de los casos hacen la concesión de que este estado de cosas todavía no se ha alcanzado, pero que en parte ya existe y hacia allí se va inexorablemente (pp. 41-43).

Por su parte, los Escépticos plantean a la globalización como un mito que oculta la realidad de una economía internacional cada vez más segmentada en bloques regionales importantes, en los que los gobiernos nacionales siguen siendo muy poderosos (Wallerstein, 2007, pp. 65-102). Ellos conciben la regionalización y la internacionalización en vez de la globalización, ya que esta representa un estado “ideal” inexistente, toda vez que la actividad económica mundial evoluciona en función de los tres principales bloques financieros y económicos: Europa, Asia-Pacífico y Norteamérica, la triada, por lo que la economía mundial está cada vez menos integrada (Held y otros, 2002, pp. xxxvi-xxxvii).

Para ellos, la internacionalización de los mercados no es un fenómeno sin precedentes en años recientes; de hecho, plantean que el mundo puede haber estado más internacionalizado hace cien años que ahora (Martell, 2007, p.175). De otra parte, los escépticos sostienen que en el actual modelo económico multilateral, a medida que se intensifican los flujos de comercio dentro del Norte más rico, se excluye gran parte del resto del globo, evidenciando así una creciente marginalización de muchos países del Tercer Mundo (Held y otros, 2002, pp. xxxvi-xxxvii; Callinicos, 2007, 62-78), lo que supone el incremento de problemas de pobreza e inequidad realmente globales por el aumento de la brecha entre ricos y pobres (Martell, 2007).

A diferencia de los hiperglobistas, los escépticos consideran que políticamente los efectos de la globalización no conllevan a la extinción del Estado-nación, sino que, por el contrario, sugieren que los Estados-nación conservan su autonomía y soberanía en muchas formas, aunque irregularmente. En efecto, críticos de esta corriente plantean que organizaciones como las Naciones Unidas parecen ser más “internacionales” que transnacionales, en la medida en que están compuestas y manejadas por los más poderosos Estados, que desde el Consejo de Seguridad se eximen de aplicar a sí mismos políticas que les perjudican, pero sí imponen a otros aquellas normas que repercuten en su propio beneficio (p. 175).

Por último, bajo la visión de la escuela transformacionista, la globalización debe entenderse como un proceso histórico más abierto que no se ajusta con los modelos lineales ortodoxos del cambio social (Held y otros, 2002, p. xliii) y el cual está cambiando el mundo (Martell, 2007, p.176), toda vez que afecta áreas específicas del desarrollo social, y que no se puede interpretar como un proceso unívoco, sino más bien como una

multiplicidad de procesos que se entrecruzan y se contradicen (Held y McGrew, 2004, pp. 6-8)

Los transformacionistas reconocen que el Estado-nación no pierde su protagonismo en el escenario globalizado, pero se transforma frente a las nuevas realidades. En efecto, la aparición de instituciones globales para encarar los problemas igualmente globales –asociados con medio ambiente, drogas, crimen organizado, comunicaciones, transporte y demás– y otros entes de carácter regional, obligan al Estado-nación a compartir su soberanía, lo cual no significa que la pierda (Martell, 2007, p. 177). En ese orden de ideas, los transformacionistas conciben la estructuración de sistemas de gobernanza global fundamentalmente por la aparición de nuevos actores en el escenario internacional para afrontar problemas globales y por la constitución de regímenes internacionales (Held y McGrew, 2004, pp. 11-14).

Igualmente, para los transformacionistas la globalización es una fuerza impulsora decisiva en los rápidos cambios sociales, políticos y económicos que están reformando las sociedades modernas y el orden mundial, y que además, diluyen sistemáticamente las fronteras de los asuntos externos e internos de los Estados (Held y McGrew, 2004, pp. 28-32). Así mismo, plantean también que la globalización está asociada con nuevas pautas de estratificación, puesto que ha redefinido las pautas tradicionales de inclusión y exclusión entre los países, al forjar nuevas jerarquías que atraviesan y penetran todas las sociedades y regiones del mundo: algunos Estados, sociedades y comunidades se interconectan cada vez más en el orden global, mientras que otros se vuelven cada vez más marginados (Held y otros, 2002, p. xxi).

Por último, la naturaleza del fenómeno global debe analizarse desde una perspectiva histórica, ya que tanto su formación como su espacio de actuación responden a ámbitos específicos en los cuales se desenvuelve el fenómeno, es decir, que los Transformacionistas conciben la globalización como un proceso que se ha manifestado a través de diferentes formas históricas, caracterizadas por distintos atributos espaciotemporales y organizacionales (Held y McGrew, 2007, pp.1-2)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Según David Held existe la posibilidad de que la forma particular adoptada por la globalización pueda diferir entre una época histórica y otra. Por ello, plantea un enfoque que condensa las *Formas históricas de la Globalización*, a través de un análisis comparativo y sistemático del fenómeno en el transcurso del tiempo, basado en cuatro dimensiones espaciotemporales y cuatro organizacionales de la interconexión global en épocas históricas distintas: 1) el alcance de las redes globales, 2) la intensidad de la interconexión global, 3) la velocidad de los flujos globales, 4) la tendencia de la repercusión de la interconexión global, 5) la infraestructura de la Globalización, 6) la institucionalización de las redes globales y el ejercicio del poder, 7) la pauta de la estratificación global, y, 8) los modos dominantes de la interacción global (Held y otros, 2002, pp. L-LVI, Held-McGrew, 2007, p.2).

## La gobernanza global: una alternativa frente los problemas globales

Los procesos de globalización han conducido a la intensificación y concentración de las interacciones transfronterizas, que envuelven a todos los Estados en una red de interdependencias, en la cual los someten con distintos grados de vulnerabilidad a las nuevas tendencias internacionales de desarrollo (Pastrana, 2005, p. 270). En consecuencia, el mundo se está moldeando rápidamente hasta convertirse en un espacio social compartido por fuerzas económicas y tecnológicas, al punto que los desarrollos en una región del mundo pueden tener profundas consecuencias para las oportunidades de vida de los individuos o las comunidades en el otro extremo del planeta (Held y otros, 2002, p. xxix), es decir que todo lo que ocurra en cualquier lugar del planeta, independientemente de las distancias geográficas, tiene repercusiones, directas o indirectas, buscadas o no, sobre otros continentes, regiones o países (Beck, 1998b, pp. 29-31).

Precisamente, las consecuencias de la globalización colocan al Estado-nación frente a espinosos desafíos, puesto que las redes mundiales en expansión, en donde se mueven el capital, las mercancías, las informaciones, las ideas, los conocimientos, los individuos o incluso cuestiones ecológicamente relevantes (como la lluvia ácida o el CO<sub>2</sub>), se traducen en un tejido cada vez más tupido de interdependencias globales, y a su vez, las diferentes estructuras y redes universales influyen unas en otras, se compenetrán, y surgen efectos en cadena que también pueden desembocar en riesgos sistémicos globales (Messner, 2001, p.49). Así, la globalización no solo toma forma en los mercados globales y en las redes computacionales, sino que también se materializa en el narcotráfico, en la nueva polarización y estratificación de la población mundial en ricos globalizados y pobres localizados, en los flujos migratorios y en los problemas globales del medio ambiente (Pastrana, 2005, p. 268).

Ahora bien, los problemas relacionados con el medio ambiente se enmarcan dentro de los bienes y males globales<sup>4</sup>, y por tanto, son problemas de dimensión mundial (por ejemplo, los cambios climáticos, el agujero en la capa de ozono, la desertización creciente, la amenaza a la biodiversidad, etcétera) que tienen que ver con la protección de bienes globales (Messner, 1999, p. 83).

En la sociedad del riesgo global, caracterizada por el proceso de globalización y los riesgos globales, las sociedades no occidentales comparten con occidente no solo el mismo espacio y tiempo, sino los mismos retos básicos (Beck, 2002, p. 7), que obede-

---

<sup>4</sup> En palabras de Ulrich Beck (2002), estos problemas constituyen la primera categoría de las amenazas globales: sobre los males globales, es decir, destrucción ecológica y peligros tecnológico-industriales motivados por la riqueza, tales como el agujero en la capa de ozono, el efecto invernadero o las carestías regionales de agua, así como los riesgos impredecibles que implica la manipulación genética de plantas y seres humanos (p. 54).

cen a la necesidad de contrarrestar diversos tipos de problemas de carácter global, que requieren un altísimo grado de cooperación internacional y el desarrollo de estrategias y programas específicos y conjuntos por parte de los actores que intervienen en ellos.

Simultáneamente con la aparición de nuevas problemáticas y retos globales, ha surgido en el escenario internacional una serie de actores –institucionales y no institucionales– que comparten con las tradicionales unidades de poder del sistema internacional, los Estados-nación. Estos, han venido sufriendo transformaciones tanto internas como externas para asumir los retos de la globalización. Acertadamente Daniel Bell (1987) ya lo había dicho: el Estado-nación se ha vuelto “demasiado pequeño para abordar los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida” (p. 68).

Los Estados ya no están solos en la política internacional. A pesar de que se mantienen como los actores más importantes de esta, ya no son los *global players* omnipotentes (Terz –Pastrana, 2007, p. 555). Lo anterior se manifiesta en primer lugar, porque ahora tienen que compartir el escenario global con un número creciente de actores globales en una economía mundial en dinámico crecimiento y un incipiente mundo social globalmente activo: empresas multinacionales, organizaciones inter y suprarregionales, organizaciones no gubernamentales y particulares se inmiscuyen cada vez más en la política global. En segundo lugar, las líneas divisorias entre la política interior y exterior se están difuminando cada vez más (Held, 1997, p.118). A través de relaciones transnacionales los actores externos se inmiscuyen crecientemente en los asuntos «internos» de los Estados; a causa de las interrelaciones económicas, las crisis ya no se circunscriben a un país; la densificación de las comunicaciones y el transporte enlaza cada vez más íntimamente a las economías y las sociedades; sociedades nacionales, regiones y municipalidades sienten cada vez más el impacto de decisiones tomadas con frecuencia en lugares muy distantes; un sinnúmero de problemas ambientales son a priori de naturaleza global y por lo tanto solo pueden resolverse mediante la acción conjunta por encima de las fronteras nacionales (Messner, 1999, p. 73).

En ese contexto, la gobernanza global surge como un sistema, basado en la cooperación internacional, que en el sistema internacional articula actores estatales y no estatales, como organizaciones internacionales, la sociedad civil global, empresas transnacionales, medios de comunicación y comunidades epistémicas, con la finalidad de dar solución a determinados problemas globales a través del fortalecimiento de los regímenes internacionales y de la ejecución de programas y estrategias específicas que los desarrollen. En efecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –utilizando el término *governance*, en francés *gouvernance*– se refiere al concepto de gobernanza local, nacional y global como el marco de reglas, instituciones y prácticas que establecen límites y dan incentivos para el comportamiento de individuos, organizaciones y empresas (PNUD, 1999, p. 8).

Es claro que la globalización ha acarreado un creciente reconocimiento de campos donde los impactos son globales, en los cuales se requiere una acción colectiva global, y los sistemas de gobernanza global son esenciales (Stiglitz, 2002, p. 279), lo que quiere decir que ante los crecientes retos de la globalización la GG resulta absolutamente necesaria para contrarrestar escenarios que afecten a la humanidad (Nuscheler, citado por Dussel, 2001, p. 118). En efecto, la gobernanza global se concibe como una necesidad imperiosa y una visión realista basada en la cooperación entre actores privados y públicos para la regulación política de los incontrolables efectos de la globalización (Dussel, 2001, p. 118).

Según James Rosenau (2007), existen ocho tipos de grupos de actores que intervienen en el sistema de gobernanza global: En primer lugar, 1) los gobiernos nacionales y locales que se encuentran en la estructura jerárquica formalmente adoptada en sus Constituciones; 2) las Corporaciones Transnacionales (CTN) en beneficio del sector privado, jerárquica y formalmente estructuradas a través de sus documentos de creación; 3) Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG) creadas a partir de Tratados y Acuerdos Internacionales; 4) Organizaciones no Gubernamentales (ONG) nacionales y locales; 5) Organizaciones no Gubernamentales Internacionales o Transnacionales (ONGI), estructuradas formalmente como organizaciones, o de manera informal como movimientos sociales; 6) mercados, con estructuras, formales e informales, entre compradores y vendedores, productores y consumidores; 7) los grupos élite y; 8) los medios masivos de comunicación, que forman brevemente respuestas específicas estables a temas que disuelven (p. 80).

En conclusión, la gobernabilidad global supone un sistema de actores mixto (Leis – Viola, 2003, p. 40), es decir actores estatales (o institucionales), y actores no estatales (no institucionales), quienes están llamados a cooperar entre sí en todos los ámbitos de gestión y en los diferentes niveles (Nuscheler, Krotz, Nusser y Rottländer, 1997, pp. 8-9). A nivel local, la gobernanza representa una nueva filosofía de la acción de gobierno por la cual la gobernabilidad se asegura a través de una mayor participación de la sociedad civil en una relación horizontal entre instituciones del gobierno y organizaciones como sindicatos, grupos vecinales, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, asociaciones profesionales, empresas privadas, etcétera (Piñeiro, 2004, p.11).

### **Regímenes internacionales y gobernanza global ambiental**

Las relaciones de interdependencia ocurren dentro de redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos. Por ello, al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales. A estos

acuerdos intergubernamentales se denominan regímenes internacionales (Keohane-Nye, 1988, p. 18).

Sin embargo, un amplio sector de la doctrina (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997, p. 9; y Porter y Welsh Brown, 1996, p. 16) considera que el concepto de régimen internacional ha estado definido en dos muy diferentes sentidos. De acuerdo con la primera definición, los regímenes son el conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisiones en torno a las expectativas de los actores que convergen en una determinada área de las relaciones internacionales.

Esta definición es demasiado amplia y ha sido fuertemente criticada en razón a que puede ser aplicada a un extenso rango de acontecimientos internacionales –desde la coordinación de las relaciones monetarias, hasta las cuestiones de seguridad de las superpotencias–, incluyendo situaciones que no necesariamente afecten la estabilidad en las relaciones de la comunidad internacional (Porter y Welsh Brown, 1996, p. 16). De otro lado, si bien pueden existir normas o reglas internacionales de comportamiento de los gobiernos internacionales por fuera de tratados internacionales, en materia ambiental global es muy difícil identificarlas.

En cuanto a la segunda definición de Régimen, se entiende como un sistema de normas y reglas que están especificadas en acuerdos multilaterales celebrados entre varios Estados para regular acciones nacionales sobre un tema específico o sobre un conjunto de asuntos interrelacionados. Muchos regímenes adquieren carácter vinculante o toman la forma de instrumentos normativos que contienen normas políticas y morales (pp. 16-17).

Los regímenes internacionales se han convertido en importantes instrumentos de regulación de problemas transfronterizos, y en un nuevo centro de gravedad en la teoría de las relaciones internacionales. En estos, los Estados se ponen de acuerdo sobre reglamentaciones obligatorias y duraderas en virtud de intereses o de metas comunes, pero sobre todo a causa de la presión de los problemas que no es posible superar mediante la acción estatal individual (Messner 2001, p. 60). En consecuencia, los regímenes internacionales se erigen como uno de los componentes esenciales del sistema de gobernanza global, bien, porque traduce –convierte– la voluntad de cooperar en disposiciones normativas obligatorias (p.63), o bien, porque ni las corporaciones económicas, ni los Estados o las ONG pueden excluirse del funcionamiento de los sistemas de reglas acordados o de regímenes existentes (Leis-Viola, 2003, p. 40).

Uno de los desafíos globales contemporáneos es el Medio Ambiente, asunto en el cual, conjuntamente con los debates en el escenario internacional, ha ocurrido un enorme crecimiento en el número y el alcance de instituciones, leyes y tratados que regulan el ambiente junto con el desarrollo de complejas alianzas internacionales de movimientos y organizaciones ambientales (Held, 2002, p. 465). Así, en el Régimen ambiental, pueden

identificarse las distintas clases de normas que componen los regímenes internacionales, tanto las jurídicas como las políticas y morales.

Al respecto, conviene señalar que el proceso internacional de formación de la norma, basado en la coordinación de los intereses de los Estados, y en el que juegan un papel decisivo dos elementos: la *intetio iuris* y la *voluntas iuris* de los Estados, conduce a la elaboración de instrumentos internacionales con forma jurídica (como los tratados) y no jurídica (como las Resoluciones de la AGNU), dependiendo de los términos de la negociación y el carácter de la norma que decidan adoptar. En efecto, la clase de instrumento jurídico más común del régimen internacional es el Tratado, el cual desde el punto de vista teórico de la formación de las normas del derecho internacional, constituye la fuente del DIP por excelencia junto con el derecho internacional consuetudinario (Terz, 2001, p. 140)<sup>5</sup>. Por ello, en materia de DIP el consenso de los Estados es la condición necesaria para el cumplimiento de los tratados o acuerdos, expresado en la intención concordante (*intentio*) o bien en la voluntad jurídica (*voluntas iuris*).

En ese contexto, en el régimen ambiental existen códigos y directrices de conducta que influyen y orientan el comportamiento de los Estados, los cuales son considerados parte del régimen, a pesar de que carecen de la misma efectividad y coercitividad de los instrumentos jurídicos vinculantes (Porter y Welsh Brown, 1996, p. 17). En efecto, los acuerdos políticos contienen normas políticas y morales que reflejan el *consensus opinionis politicae generalis* y el *consensus opinionis moralis generalis*. Las normas políticas y morales se crean cuando aún no ha madurado el tiempo para la formación de normas de derecho internacional, por ello se dice que ellas pueden ser precursoras de las normas de derecho, o bien sobre la base de documentos políticos pueden surgir tratados de derecho internacional. Al ser normas creadas por voluntariedad y reciprocidad, sustentadas en el principio de buena fe –y no en el *pacta sunt servanda*– los Estados deben orientar su conducta de acuerdo a estas, pues su obligatoriedad es de carácter político moral, no jurídico. En ese sentido, se derivan responsabilidades políticas que de incumplirse darían lugar a sanciones de carácter político (congelamiento de relaciones

---

<sup>5</sup> Terz (2001) sostiene que los juristas del derecho internacional, tanto europeos occidentales como europeos orientales, diferencian entre fuentes materiales y fuentes formales del Derecho Internacional, siendo estas últimas las verdaderas fuentes jurídicas del Derecho Internacional. En esa medida, entre los juristas y estudiosos del DIP hay divergencias frente al número de fuentes del derecho internacional. Hay quienes plantean 5: el tratado de derecho internacional, el DIP consuetudinario, y los principios jurídicos fundamentales (G. Kaplan, Ch. Rosseau, M. Ganim). Otros, como Tunkin, agregan a las anteriores las resoluciones de organizaciones internacionales, especialmente referentes a problemas de presupuesto interno, que tienen carácter obligatorio. Por último, asegura Terz, los juristas de países en desarrollo (M. Boss, H. Zalmi, Garreau, Juillard, Flory) han adicionado las resoluciones o recomendaciones como fuente del Derecho Internacional, una especie de *soft law* (pp. 138-140).

políticas y económicas, no celebración de tratados previstos, entre otras) que son más bien discrecionales puesto que en el sistema internacional no hay una instancia a la que se pueda acudir para hacer cumplir dichas sanciones (Terz, 2001, pp. 111-128).

Por otra parte, otro sector de la doctrina ha querido encasillar las normas políticas y morales del Derecho Internacional bajo el concepto de *Soft Law* –que incorpora también los códigos de conducta (como los de las empresas transnacionales), algunas declaraciones de la UNESCO, tratados internacionales que aún no entran en vigor, la jurisprudencia de la CIJ, y las decisiones de los tribunales de arbitraje internacional– en una especie de zona gris o estadio intermedio de la formación del derecho, desde el cual surgen determinadas obligaciones jurídicas para los Estados. (Schreuer, 1983, p. 80). Esta tesis, sin embargo, ha tenido un gran rechazo, y en ese sentido, tratadistas como el francés P. Weil, (1982, pp. 5-47) y Seidl-Hohenveldern (1986), han salido en defensa de la normatividad del DIP, manifestando que el derecho es obligatorio, de lo contrario no sería derecho (p. 67).

Así, toda una multiplicidad de tratados y demás instrumentos jurídicos y políticos que han sido suscritos de manera multilateral por diversos Estados en torno a la protección del medio ambiente integran el régimen internacional ambiental. Desde la protección de las especies marinas hasta el calentamiento global, que incluye además la protección a la biodiversidad, hidrocarburos, sustancias peligrosas, contaminación atmosférica, protección de la capa de ozono, y por supuesto, los humedales, han sido objeto de regulación, entre otros temas, a lo largo de la historia en la comunidad internacional (Ariffin, 2007, pp. 205-207).

Por último, vale señalar que desde Estocolmo 1972, pasando por Río 1992 hasta el presente, la agenda de los problemas ambientales siempre ha sido colocada en un contexto de gobernabilidad global. En las últimas décadas hubo cambios significativos con relación al papel de los diferentes actores, y a las características de los regímenes asociados a los diversos problemas ambientales, pues lo que realmente interesa es que un determinado régimen pueda atender a la resolución del problema ambiental al cual está vinculado, para lo cual es determinante establecer la alternativa más viable, que contribuya mejor a una participación positiva de los diversos actores (Leis-Viola, 2003, pp. 39-40).

Así pues, en un régimen ambiental interesa es el establecimiento de reglas de acción realistas que permitan una negociación progresiva y un accionar conjunto entre los diversos actores en la búsqueda del objetivo común (pp. 39-40). Su funcionamiento depende de su cumplimiento a nivel interno en los Estados que hacen parte de ellos, puesto que se requiere respuestas políticas en diferentes esferas de acción, toda vez que las medidas de protección del medio ambiente que son convenidas internacionalmente, deben ser trasladadas al plano nacional y ejecutarse localmente (Messner, 2001, p.63).

### **La degradación ambiental contemporánea: relación local-global**

La dimensión ambiental de la globalización se manifiesta a través de la denominada degradación ambiental, concebida como un proceso histórico y entendida como la transformación de ecosistemas completos o de componentes de esos ecosistemas cuyas consecuencias, no importa si los actores humanos las reconocen o no, tienen repercusiones adversas sobre las condiciones económicas o demográficas de la vida, sobre la salud de los seres humanos, o ambas (Held y otros, 2002, p. 466).

Los seres humanos siempre son la causa activa de la existencia de la degradación ambiental y sus consecuencias (Hannigan, 1995, citado por Held y otros, 2002, p. 466). El ser humano a lo largo de la historia ha sacrificado la naturaleza y ha intensificado el daño ambiental para lograr desarrollar los procesos sociales y económicos que han determinado su evolución. Por ello, la degradación ambiental no es nada nuevo, por el contrario, se ha producido a la par con el desarrollo del hombre y ha existido desde siempre. Aunque inicialmente pudo haber tenido la condición de local, o a lo mucho regional, ya a finales del Siglo xx trasciende plenamente a la esfera global.

En materia de degradación ambiental se destacan aquellos problemas relacionados con la afectación de bienes públicos globales, que por su naturaleza son de uso común. A esta clase pertenecen por ejemplo, el sistema climático y la atmósfera, recursos esenciales para la vida que abarcan y exceden a todos y cada uno de los Estados y sociedades (Held y otros, 2002, p. 468). También podrían considerarse aquí los sistemas hidrológicos globales, todo el ambiente marino, y la biodiversidad, y en general, los espacios y especies más vulnerables (Brotóns, 1997, p. 1134). Por tratarse de bienes compartidos por todos, su afectación acarrea consecuencias para toda la comunidad internacional.

Así, el hecho de que en una determinada zona del planeta se esté produciendo altísimos niveles de contaminación a causa de las industrias del lugar, no quiere decir que vaya a generar un problema exclusivamente local, puesto que esta situación destruye directamente la capa de ozono, alterando la situación de la atmósfera en su totalidad, puesto ya que, por su carácter global, no se pueden fragmentar las consecuencias ambientales a la parte que produce el daño, lo cual implica que un problema de degradación local repercute en un problema ambiental global.

Por otra parte, los problemas ambientales tienen una dimensión demográfica, debido a que si todo lo demás es igual, un mayor número de personas significan una contaminación y un consumo de recursos mayores (Held y otros, 2002, p. 469). La explosión demográfica, que se da generalmente en los países en vía de desarrollo, trae consigo la desertización y deterioro del suelo, escasez de agua potable, problemas de migración y extinción de la biodiversidad. En efecto, el gasto desmedido de fuentes renovables (alimentos, tierras, suelo, agua, bosques, especies y servicios del ecosistema), el agotamiento de materiales no renovables (combustibles fósiles: petróleo, gas natural y carbón; y materiales) y la saturación de los sumideros, está relacionado con la satisfacción de

las necesidades físicas, ambientales y sociales de la población en el mundo (Meadows, Randers, Meadows, 2004, pp. 111-212).

Ahora bien, los problemas relacionados con la extinción de especies en flora y fauna (biodiversidad), confinadas a un área específica y determinada ya sea en un país o en varios, podrían ser pensados inicialmente como locales. La cuestión es que según el Preámbulo del Convenio de Diversidad Biológica y la Unesco, la biodiversidad misma es reconocida como patrimonio común de la humanidad, y los niveles de utilización de los recursos y las amenazas para la biodiversidad parecen estar llegando a una intensidad única, y adquieren por tanto una mayor dimensión global (Held y otros 2002, pp. 477-478). De hecho, la extinción de biodiversidad está asociada a la destrucción del hábitat de las especies, principalmente los bosques tropicales, los arrecifes coralinos y los humedales. Ciertamente, los humedales son lugares de intensa actividad biológica, incluida la cría de muchas especies de peces y, pese a que tan solo un 6% de la superficie de la tierra está –o estaba– cubierto por humedales, alrededor de la mitad se han perdido por causa de la actividad del hombre: dragado, terraplenado, drenaje, canalización y contaminación (Meadows y otros 2004, pp. 160-161).

El consumo excesivo de recursos a nivel mundial se combina con la primera categoría estudiada, toda vez que cuando se trata de los recursos de los bienes globales, su renovabilidad es bastante limitada (Messner, 2001, p.55). Así, por ejemplo, el calentamiento global es producido por la exagerada emisión de gases con efecto invernadero (GEI) que se acumulan en la atmósfera terrestre, impidiendo la salida de calor y luz solar; a su vez, el uso del automóvil y el empleo desmedido de la energía han contribuido a la magnificación del problema.

En conclusión, el fenómeno de la globalización hace concebir al mundo como una aldea global, donde se llevan a cabo complejas relaciones de interdependencia ecológica que van desde lo local a lo global. Aunque no cualquier acción implica los mismos efectos a escala global, la globalización permite, precisamente, que un hecho pueda tener grandes o pequeños efectos, independientemente de sus limitaciones de origen (Leis-Viola, 2003, p. 37). Así, al plantear que todo el sistema se puede considerar un solo ecosistema correlacionado y recordando la hipótesis Gaia, la degradación ambiental puede desarrollarse en recursos y ecosistemas muy localizados, acarrear efectos en cadena y generar repercusiones ambientales al otro lado del mundo.

## **Gobernanza global ambiental (GGA) y régimen internacional ambiental**

### **Organizaciones internacionales**

En el entramado de las organizaciones internacionales interestatales que conforman la gobernanza global ambiental, se destacan como elementos del sistema de la ONU el

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Marítima Internacional (OMI), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Agricultura (Unesco), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Comisión Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, las cuales han venido trabajando en cada uno de sus campos.

No obstante, el papel que desempeña la ONU y sus organismos especializados parece ser cada vez más irrelevante para enfrentar los mayores desafíos de estos tiempos, dentro de los que se encuentran la degradación ambiental, los recurrentes desastres naturales, el incremento de migraciones internacionales, el desempleo, estados fallidos, guerras civiles y el terrorismo internacional. Si bien sus organismos aún participan del orden internacional promoviendo principios y valores universales, el apego al DIP y a la luz de los problemas socioeconómicos mundiales, su contribución es mínima respecto a las necesidades urgentes del mundo actual. Por ello, la mayoría de los gobiernos han tenido que buscar en otras organizaciones los recursos para asumir las tareas originalmente asignadas a la ONU, lo que termina por acrecentar su crisis (De Senarclens, 2007, pp. 25-26).

En efecto, lamentablemente el gran problema de la estructura del sistema de GGA son las OI. Al parecer, se han convertido en comunidades epistémicas: científicos –como el IPCC– que realizan importantes informes sobre el medio ambiente instando a su protección. Sin embargo, y como ha podido observarse en las reuniones de la COP de la Convención de Cambio Climático, la labor de las agencias de la ONU no ha sido del todo exitosa, toda vez que se han logrado acuerdos políticos más no jurídicos o vinculantes, lo que deja prácticamente a la buena voluntad de los Estados su cumplimiento.

Si bien las normas políticas y morales deben ser respetadas en el sentido de que los Estados deben orientar su conducta de conformidad con ellas, y su incumplimiento generaría sanciones de carácter político (Terz, 2001, pp.115-128), a falta de una autoridad ambiental a nivel global –o en su defecto de países industrializados dispuestos a liderar este tipo de procedimientos– su cumplimiento seguirá dependiendo de la buena voluntad de los Estados. Además, el problema más grave radica en que la conservación del ambiente aún no ha sido asumida como un reto o desafío global para muchos de los Gobiernos actuales, a diferencia del terrorismo o el narcotráfico, y en esa medida resulta muy poco probable que la protección al medio ambiente prevalezca sobre el “desarrollo económico” de los Estados, ya que asumir compromisos mayores de protección ambiental implicaría necesariamente limitar el crecimiento industrial a través de regulaciones más severas y el establecimiento de sanciones.

## Actores no estatales

El movimiento ambientalista –que hace parte de los denominados por Mary Kaldor “nuevos movimientos sociales” – surge hacia la década de los cincuenta, cuando a nivel global se empezó a adquirir una mayor conciencia sobre la necesidad de preservar el planeta. Inicialmente, se centraba fuertemente en la reducción de la contaminación y en la protección de las reservas de recursos naturales tales como agua y aire, pero las preocupaciones medio ambientales se fueron ampliando, incluyendo conceptos como la sostenibilidad, el agujero de la capa de ozono, el cambio climático, la lluvia ácida, entre otros.

El Club de Roma, un grupo internacional informal de destacados empresarios, políticos, científicos, artistas y en general, personalidades reconocidas a nivel mundial, que aparecieron en la época de los setenta, promovió y patrocinó la publicación en 1972 de un informe científico llamado “*Los límites del Crecimiento*”, publicación que fue actualizada treinta años después, en el 2002, en la cual los científicos ratifican la gran huella ecológica que se está generando por el crecimiento exponencial tanto de la población como el industrial, lo que de no corregirse en tiempo, traería consecuencias nefastas e irreversibles para la humanidad (Meadows y otros, 2004).

Los movimientos ambientales han alcanzado ciertos logros y han tenido impactos más o menos significativos en los últimos años en América Latina. Cabe destacar la gestión del movimiento indígena de Chiapas, México, los “Sin Tierra” en Brasil, y las Ecofeministas –que aparecieron en los años noventa como un sector del movimiento feminista–, los ambientales urbanos, orientados a la mejoría de los servicios públicos, y en general de la calidad de vida de las comunidades (Santana, 2005, pp. 10-13).

En razón a que estos nuevos movimientos sociales basan su accionar en uso de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y los medios masivos de comunicación, se les facilita la conformación de redes, trascendiendo fronteras locales y nacionales, lo que ha permitido integrar la sociedad civil y elevarla al nivel global a través de su participación alrededor del mundo en campañas y eventos promovidos por diferentes ONGI, lo que ha sido determinante para lograr acaparar la atención de otros sectores en relación con temas ambientales específicos.

De otra parte, la emergencia global ambiental ha propiciado el surgimiento de organizaciones no gubernamentales (ONG) como la mayor de las nuevas fuerzas en la formulación de políticas ambientales (Porter y Welsh Brown, 1996, p. 50). En efecto, las ONG ambientalistas actuales están capacitadas para proveer recursos humanos y técnicos altamente calificados para estudiar las problemáticas ambientales y ofrecer alternativas de solución (De Senarclens, 2007, p. 30). Así, en la escena internacional se destacan WWF, Greenpeace, el Centro Internacional de Enlace Ambiental y Earthaction,

esta última creada en la Cumbre de Río en 1992, siendo la red de acción mundial más extensa del planeta.

Por tanto, los movimientos sociales ambientalistas y de las ONG y ONGI han sido actores clave de las grandes conquistas ambientales que se han dado en la historia reciente. Es en este sector en el que se puede establecer indirectamente la gobernanza multinivel, puesto que las ONG y fundaciones locales y nacionales se integran a las redes sociales y de ahí surge una relación de apoyo entre estas y las de carácter internacional: interactúan, coordinan misiones internacionales, participan de eventos locales y de trabajo social con las comunidades, recogen firmas para presionar a los gobiernos y hacen denuncias públicas, especialmente a través de la Internet.

Finalmente, los nuevos movimientos sociales se han preocupado, a diferencia de los antiguos, por capacitarse y prepararse desde la academia y la investigación, de tal forma que pueden trabajar articuladamente con organizaciones internacionales, con entidades nacionales y locales (multinivel) con trabajos de investigación cualificados que integran estudios multidisciplinarios –no solo ambientales, sino también sociales, culturales y económicos–.

### El sector privado

Históricamente el progreso económico y el desarrollo industrial se han producido a costa de la degradación del medio ambiente, situación que ha sido intensificada por la globalización. Desde el punto de vista económico, el mercado se ha vuelto transnacional y por ello, en el marco del nuevo paradigma de producción transnacional, las empresas terminan cayendo bajo el influjo de las posibilidades globales y de la competencia global (Beck, 2005, p. 150). Lo que en otras palabras significa, que desde una perspectiva ambiental, la explotación de los recursos naturales renovables como no renovables se ha incrementado también para permitir una producción industrial en crecimiento y ajustada a las exigencias globales de competitividad.

En consecuencia, tanto las economías preindustriales (agrarias e industriales) como posindustriales (de servicios) requieren una base agrícola e industrial, en la que se aprovechan las fuentes de la tierra y se retornan los residuos a los sumideros, haciendo tanto daño a la naturaleza al inicio del ciclo como al final, lo que implica el aumento de la huella ecológica de la humanidad, referida esta a la relación entre las demandas de la humanidad con respecto al planeta y la capacidad del globo para satisfacerlas (Meadows y otros, 2004, pp. 45, 91-97).

Finalmente, pese a que recientemente se ha venido hablando de responsabilidad ambiental de las empresas y algunas industrias han empezado a hacer su contribución al medio ambiente, como la industria automotriz, los esfuerzos individuales no bastan para menguar la crisis ambiental que se avecina. Es necesario que el sector privado se

involucre más en el proceso de gobernanza, generando respuestas positivas en todos los niveles e interactuando con los demás actores.

### Medios de comunicación

Los medios masivos de comunicación juegan un papel estratégico en la arquitectura de la GGA, ya que son ellos quienes precisamente tienen la tarea de proporcionar información a toda la comunidad internacional sobre los diferentes eventos relacionados con el medio ambiente.

Las nuevas tecnologías de información, apuntan hacia una gobernanza urbana electrónica que amplía las posibilidades de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones política (Frey, 2005, p. 109). En efecto, el uso de estas nuevas tecnologías de información y principalmente de Internet ha sido fundamental, toda vez que este medio permite establecer vínculos con los procesos globales, interconectando conflictos y adversarios locales. Múltiples causas y conflictos locales se interconectan, se coordinan y se potencian en escenarios globales. Además, Internet es considerada una herramienta para la acción colectiva, que aumenta las capacidades operativas de individuos, grupos, redes y movimientos sociales, puesto que las plataformas electrónicas configuran hoy día nuevas formas de organización y asociatividad, y favorecen el reclutamiento de apoyos y la difusión de las ideas (Araya, 2001, p. 154).

A partir de la década de los noventa, Internet y el correo electrónico se han convertido en herramientas esenciales para la organización. A través del correo electrónico circulan peticiones, las redes se sostienen mediante listas de correo y las páginas web movilizan las manifestaciones globales. Son herramientas consideradas relevantes para todas las categorías de actores (Kaldor, 2005, p. 140). Actualmente habría que agregar aquí a las redes sociales virtuales.

De otra parte, a nivel internacional desde hace aproximadamente treinta años, se ha venido desarrollando una corriente del periodismo denominada periodismo ambiental, encargada del tratamiento a través de los medios masivos de comunicación de los temas relacionados con el medio ambiente. Por ello, los periodistas ambientalistas consideran los efectos de la actividad humana, desde la ciencia y la tecnología en particular, sobre el planeta y la humanidad (Redcalc, 2009).

Así mismo, se han creado diversas organizaciones de periodistas ambientales, que no solo han buscado la agrupación como gremio, algo tradicional entre colegas de una misma rama laboral, sino defenderse ante los desafíos específicos de esta actividad. Ejemplos de ellas son: la *Journalistes-écrivains pour la nature et l'écologie* (JNE), surgida en Francia en 1969; y la *Society of Environmental Journalists* (SEJ) de Estados Unidos, creada en 1990, que en la actualidad, cuenta con más de mil miembros, siendo la mayor asociación de este género (Redcalc, 2009), y en 1993 en Dresden, Alemania,

se creó la Federación Internacional de Periodistas ambientales (IFEJ, por su sigla en inglés), cuya misión es mejorar la comprensión pública acerca del medio ambiente y los temas mundiales de desarrollo sostenible, mediante el apoyo a periodistas ambientales a través de la creación de redes, proporcionando a los periodistas el libre acceso a la información (Ifej.org).

### **Instrumentos normativos del Régimen internacional del medio ambiente**

El régimen internacional del medio ambiente cumple una función esencial en la arquitectura de la gobernanza global, puesto que constituye el entramado normativo que permite sean entrelazadas las relaciones entre los diferentes actores del sistema internacional y regula sus conductas con miras a solucionar los problemas ambientales globales contemporáneos o a mitigar sus efectos. Así, el régimen internacional del medio ambiente está integrado no solo por los instrumentos jurídicos propios del DIP –como tratados, acuerdos, convenios, protocolos– sino también por instrumentos políticos –declaraciones que, en la práctica, son resoluciones de la AGNU y demás– que regulan cada una de las áreas del medio ambiente que históricamente han requerido atención por parte de la comunidad internacional.

La década de los setenta, influenciada por las denuncias hechas por los movimientos ecologistas de la época y la presión internacional, marcó el surgimiento del nuevo DIP del medio ambiente, el cual inspirado en los principios de prevención, reducción y control de la contaminación, tiene como objeto preservar la biosfera y sus ecosistemas del deterioro y desequilibrios causados por la acción del hombre, utilizando como herramienta la cooperación internacional (Brotóns, 1997, pp. 1125-1129).

Como principales instrumentos normativos vinculantes y no vinculantes se destacan: la *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*, más conocida como *Convención Ramsar*, firmada en Ramsar, Irán, el 02 de Febrero de 1972; la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano*, resultado de la Conferencia sobre Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972; la *Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención Marco de las NU sobre Cambio Climático*, que posteriormente generó en el *Protocolo de Kyoto* en 1997, que se gestaron en la Cumbre de la Tierra, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992; y el Acuerdo de Copenhague de 2009. Los tres últimos encarnan la lucha contra el calentamiento global, un problema ambiental que representa con gran claridad la magnitud de los problemas contemporáneos por la afectación a bienes comunes globales, y que además ha generado todo un proceso caracterizado por las presiones de los diferentes actores, especialmente de la sociedad civil.

## La Convención Ramsar: protección de humedales de importancia internacional

La Convención de Ramsar (1971) se adoptó con la finalidad de proteger y conservar los ecosistemas de humedales en todo el mundo, en especial aquellos esenciales para las aves acuáticas en sus procesos de migración. Dicha convención puede considerarse históricamente como el primer tratado ambiental con mayor acogida en la comunidad internacional, puesto que, hasta ese entonces, la mayoría de los tratados en función de proteger el medio ambiente, eran más bilaterales –atendiendo a cuestiones fronterizas– o en algunos casos regionales. No se había producido incluso la Declaración de Estocolmo, de 1972.

La Convención entraña una serie de obligaciones para los Estados Parte, enfocadas a la conservación y preservación de los humedales existentes en sus territorios –sean o no de importancia internacional–, bajo la aplicación del principio de Uso Racional, puesto que la filosofía de Ramsar gira en torno a dicho principio, definido como el mantenimiento de las características ecológicas de los humedales, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible. Por consiguiente, la conservación de los humedales, así como su uso sostenible y el de sus recursos, se hallan en el centro del “uso racional” en beneficio de la humanidad” (Ramsar, 2010a).

Para su funcionamiento la Convención Ramsar cuenta con un sistema integrado por la Conferencia de las Partes, el Comité Permanente, la Secretaría, y el Grupo de Examen Científico y Técnico. Así mismo, Ramsar cuenta con un grupo de organizaciones internacionales asociadas para trabajar en la consecución de sus fines, tales como: *BirdLife International* (antes CIPA), UICN, -Unión Mundial para la Naturaleza, IWMI- Instituto Internacional para el Manejo del Agua, *Wetlands International* (antes IWRB, la *Asian Wetlands Bureau* y Humedales para las Américas), y WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza), quienes participan regularmente como observadoras en todas las reuniones de la Conferencia de las Partes (en la COP10, estuvieron presentes como observadores 25 ONG internacionales y 130 ONG nacionales) y del Comité Permanente, y como miembros plenos del Grupo de Examen Científico y Técnico (Ramsar, 2010b).

Actualmente, 159 Estados hacen parte de Ramsar, con un total de 1886 humedales inscritos en la Lista Ramsar, que cubren una superficie de 185.156.612 hectáreas (Ramsar, 2010b). Colombia, que según con la Política Nacional de Humedales Interiores en Colombia cuenta con 20.252.500 hectáreas de estos ecosistemas, representados en lagos, pantanos y turberas, ciénagas, llanuras y bosques inundados, aprobó la Convención Ramsar en 1997, mediante la Ley 357/97, la cual entró en vigencia el 18 de octubre de 1998 (Cancillería, 2009). A partir de allí, ha incluido en la lista de humedales de importancia internacional a cinco sitios: el Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena-Ciénaga

grande de Santa Marta, la Laguna de la Cocha, el Delta del Río San Juan y el Delta del Río Baudó, el complejo de humedales Laguna del Otún, y el Sistema Lacustre de Chingaza.

### **Gobernanza ambiental en Colombia y protección de humedales**

El sistema de gobernanza ambiental nacional enfocado en la protección de humedales, se estructura a partir de la interacción en los niveles nacional, regional y local de los diferentes actores estatales y no estatales, enmarcados en la normatividad nacional y regional, tales como la Constitución Política, el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Ley 357/97, las Resoluciones del MAVDT y los Acuerdos de las CAR, derivados a su vez del régimen internacional ambiental.

#### **Marco normativo**

Para empezar, la Constitución Política consagra la protección al medio ambiente, fundamentalmente en los artículos 79 y 80, bajo la denominación “*De los Derechos Colectivos y del ambiente*”. Estos preceptos constitucionales establecidos desde 1991 por la Asamblea Nacional Constituyente, entrañan de un lado, el derecho que ostentan todos los asociados a habitar y disfrutar de un ambiente sano, que procure una adecuada calidad de vida; y de otro, los deberes y obligaciones del Estado en el sentido de proteger la diversidad e integridad ambiental, conservar las áreas de especial importancia, preservar los recursos naturales, a través de una adecuada planificación en su manejo y aprovechamiento –garantizando un desarrollo sostenible–, prevenir y controlar las causas de degradación ambiental, al igual que imponer sanciones y exigir la reparación de los daños ocasionados al entorno.

En esa medida, la relación de la Constitución con la protección a los humedales es total, puesto que el Estado, a través de sus instituciones y de las autoridades ambientales, es el encargado de conservar estos ecosistemas, así como de proteger la diversidad de las especies de fauna y flora existentes en los humedales nacionales, promoviendo un adecuado aprovechamiento de los recursos por parte de la comunidad en general, en el marco del desarrollo sostenible.

De igual forma, el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, integrado por el Decreto 2811/74 y la Ley 99/93, contienen un gran número de disposiciones relacionadas indirectamente con los humedales, puesto que el primero, regula todo lo concerniente a las aguas no marítimas (clases de aguas; el dominio de las aguas y sus cauces; concesiones; explotación y ocupación de cauces, playas y lechos; servidumbres; obras hidráulicas; uso, conservación y preservación de las aguas; recursos hidrobiológicos de flora y fauna, entre otros.); y el segundo, los actores del sistema: MAVDT, CAR, Grandes Centros Urbanos, Instituto Alexander von Humboldt, e incluso las asociaciones de defensa ambiental.

La Ley 357 de 1997, expedida por el Congreso de la República el 21 de enero de ese mismo año, corresponde a la ley aprobatoria de la Convención Ramsar. Mediante ella se reconoce la protección al medio ambiente como uno de los principios fundamentales recogidos en la Constitución Política, y por ende, señala que tareas como: el control al deterioro ambiental, la reparación de los daños causados al entorno, la salvaguardia de la diversidad e integridad del ambiente, el desarrollo sostenible de los recursos naturales, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el impulso a programas educativos para el logro de estos fines, son del resorte del Estado colombiano.

Establece además que la Convención representa un elemento esencial dentro de las políticas ambientales adoptadas por Colombia, en aras de impulsar una gestión ambiental sostenible, lo cual implica el cuidado, mantenimiento y recuperación de los sistemas hídricos nacionales y la preservación de ecosistemas estratégicos, como los humedales. Así mismo señala que es el Ministerio del Medio Ambiente quien tiene la función de promover las relaciones con otros países en asuntos ambientales y la cooperación multilateral para la protección de los recursos naturales, además de representar al Gobierno Nacional en la ejecución de Tratados y Convenios Internacionales sobre medio ambiente y recursos naturales renovables.

Otro instrumento normativo lo constituye la Política Nacional para Humedales Interiores en Colombia, expedida por el MAVDT en 2001, cuyos objetivos y acciones planteadas están encaminadas a promover el uso racional, la conservación y la recuperación de los humedales del país en los ámbitos nacional, regional y local (Minambiente, 2001), principios que coinciden con lo establecido en la Convención Ramsar y en posteriores reuniones de la COP.

En ese contexto, aparece la Resolución 157 de 2004, a través de la cual se reglamentan el uso sostenible, la conservación y el manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar. Esta Resolución, que regula cuestiones relacionadas con la delimitación, autoridades ambientales, cuidado y uso tanto de los humedales interiores y los de importancia internacional, se enmarca en normas ambientales propias del régimen internacional (tanto jurídicas como políticas) y en disposiciones legales internas preexistentes, como las contenidas en el Decreto 2811/74. Así mismo, establece como autoridades ambientales en la protección de los ecosistemas de humedales a la Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las Autoridades ambientales Distritales, según su jurisdicción. Adiciona además que la autoridad facultada para la designación de sitios Ramsar ante la Convención es el Ministerio de Ambiente.

De igual forma, establece que para la delimitación de los ecosistemas de humedales se requiere determinar la línea de marea máxima y la del cauce permanente de estos, así

como las dimensiones y el acotamiento de su faja paralela, a que se refiere los artículos 83 literal d) del Decreto Ley 2811 de 1974 y 14 del Decreto 1541 de 1978, es decir 30 metros siguientes a la zona del humedal.

Finalmente, en virtud de la Resolución 157/04 –que establecía la expedición a los seis meses siguientes de una guía para la formulación de los planes de manejo– fue expedida por el MAVDT la Resolución 196/06 (Minambiente, 2006), cuyo objetivo fundamental es planificar las acciones encaminadas a la conservación y uso racional de los humedales del país. En efecto, esta Guía fue elaborada a partir de las Guías de Ramsar 1994; la Guía de Inventario de Ramsar VIII 6 del 2002; los lineamientos para integrar la conservación y el uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas (Manual núm. 4 de Ramsar); y los principios y lineamientos para incorporar las cuestiones concernientes a los humedales en el manejo integrado de las zonas costeras (Resolución VIII.4).

### Actores estatales y no estatales en la protección de humedales en Colombia

Con relación al MAVDT, es necesario señalar que ha diseñado y expedido la normatividad nacional sobre Humedales, integrada por la Política Nacional de Humedales Interiores en Colombia (2001), la Resolución 157/04 y la Resolución 196/06, y también ha realizado la designación de los cinco sitios Ramsar con que cuenta Colombia en el listado de importancia internacional. No obstante, desde el punto de vista formal, la gestión del MAVDT ha sido más bien lenta y deficiente. Al parecer la protección y conservación de los ecosistemas de humedales no ha sido una prioridad para la máxima autoridad ambiental, que pese a que su creación se produce en 1993, solo hasta el año 1997 consiguió que Colombia aprobara la Convención Ramsar (4 años después); a partir de allí se demoró cuatro años más en expedir la Política Nacional de Humedales; tres años después la Resolución 157, y dos años más en lo que debió haber expedido en seis meses: la Guía Técnica de los Planes de Manejo, es decir la Resolución 196/06.

Según el *Informe Nacional sobre la Aplicación de la Convención de Ramsar* presentado por Colombia en la última reunión de la Conferencia de las Partes, el MAVDT (2008, p. 8) señala que las principales dificultades en la aplicación de la Convención están relacionadas con la insuficiencia de recursos económicos y humanos para adelantar acciones de conservación, manejo y uso sostenible de los humedales en algunas regiones del país, así como para la definición y delimitación de zonas de protección de humedales. Igualmente, ha dificultado la gestión las situaciones de orden público en diferentes zonas del país y la insuficiente articulación con otras políticas de gobierno y desarrollos normativos con los sectores de agricultura, minas y energía, transporte, entre otros.

El MAVDT no cuenta con un inventario nacional de humedales completo; la limitada información que existe sobre humedales en Colombia no es accesible para cualquier

persona, pues no hay un sistema de información virtual que lo permita; ni siquiera los sitios Ramsar tienen elaborado y en ejecución sus respectivos Planes de Manejo, faltan el Complejo de Humedales Laguna del Otún y el Sistema Lacustre de Chingaza; no se ha evaluado la efectividad del manejo de los sitios Ramsar; el MAVDT no gestiona recursos a través de cooperación internacional para la aplicación de la Convención; no ha elaborado un plan nacional de comunicación, educación y concienciación del público; no supervisa el cumplimiento de la Convención; ha organizado solo tres cursos de capacitación y formación a los funcionarios de las autoridades ambientales regionales y locales, en 13 años; no promueve la aplicación del principio de uso racional con la empresa privada, entre otros (MAVDT, 2008).

De otra parte, el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* consagró en su capítulo V la revisión, actualización y adopción por parte del CONPES, de la Política Nacional de Humedales Interiores en Colombia, en aras de conservar y restaurar los humedales del país, lo cual no se llevó a cabo por parte del Gobierno Nacional anterior (DNP, 2006, p. 343). Así mismo, el MAVDT ha incumplido en la designación como sitio Ramsar de la “Estrella Fluvial del Inírida”, prevista para el año 2008 (MAVDT, 2008).

Continuando con la evaluación de otra autoridad, en respuesta al derecho de petición la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales manifiesta que de las 55 Áreas Protegidas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se identificó algún tipo de cobertura equivalente a humedales en 34 de ellas, de las cuales 33 tienen formulado el plan de manejo y en implementación y 30 están formalizados mediante resolución de adopción.

Por su parte, el Instituto Alexander von Humboldt (IAvH) representa lo que James Rosenau cataloga dentro de los procesos de gobernanza como la comunidad epistémica. Este Instituto tiene como misión promover, coordinar y realizar investigación que contribuya al conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad como un factor de desarrollo y bienestar de la población colombiana (IAvH, 2009a). En esa medida, los principales aportes investigativos del IAvH con relación a los humedales, han redundado en la elaboración de las políticas ambientales del MAVDT, y en especial, sus intensivos estudios sobre los humedales del país, culminaron con la expedición de la *Política para Humedales Interiores de Colombia* en el 2001.

Actualmente, el Instituto Alexander von Humboldt se encuentra adelantando tres proyectos sobre humedales: 1) Ambientes acuáticos en la ecorregión del Orinoco: una estrategia para su conservación; 2) Caracterización biofísica, ecológica y sociocultural del complejo de humedales del Valle de Ubaté: Fúquene, Cucunubá y Palacio; y 3) Diagnóstico de la actividad artesanal en la Laguna de Fúquene con miras a un plan de manejo concertado y participativo(2009b), que incluyen a la comunidad de la zona y un

trabajo conjunto con la Fundación Humedales, lo que demuestra la interacción entre los actores en los procesos de gobernanza.

Por último, con relación a la sociedad civil, vale destacar a la Fundación Humedales, la cual se ha dedicado a la planificación y gestión del manejo de áreas protegidas de diferente tipo. Así por ejemplo, en los últimos años, esta Fundación ha llevado a cabo proyectos en las zonas de humedales de Fúquene y Chingaza especialmente, con miras a fortalecer procesos de desarrollo local (artesanías y producción de compost) y contribución a la conservación de las lagunas; conservación aves migratorias; ejecución y actualización de planes de manejo, conservación de la avifauna de la Laguna de Fúquene, definir áreas prioritarias de conservación, dar lineamientos para planes de manejo; apoyar a los procesos de ordenación pesquera, etcétera (2009b).

Por su parte, WWF Colombia mediante alianzas estratégicas con organizaciones gubernamentales, no gubernamentales locales y de base, e instituciones mixtas –lo que representa ejemplos de procesos de gobernanza ambiental–, ha logrado importantes avances en favor de la riqueza natural del país. Tal es el caso de la declaración de la laguna de La Cocha (Nariño) como sitio Ramsar en el año 2001, iniciativa que surge de las comunidades de la zona con el apoyo de la organización de base Asociación para el Desarrollo Campesino (ADC), proceso al que posteriormente se incorporó WWF para apoyar con los estudios técnicos y científicos de rigor, asumiendo un rol de comunidad científica (WWF, 2009b). Así mismo, WWF estuvo apoyando la designación de la Laguna del Otún, y ha hecho estudios sobre la designación de sitios Ramsar en territorios de grupos étnicos en Colombia.

### **La Convención Ramsar y su aplicación en el Valle del Cauca**

De conformidad con la Resolución 157/04 (art. 4), es la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) la autoridad ambiental regional encargada de garantizar la protección, conservación y uso racional de los humedales del Valle del Cauca que se encuentran en su jurisdicción<sup>6</sup>.

En efecto, en aras de procurar la protección de los ecosistemas de humedales en la región, la CVC emitió el 25 de septiembre de 2007, el *Acuerdo No. 038*, mediante el cual se declararon los humedales naturales del valle geográfico del Río Cauca como reservas de recursos naturales renovables, y se adoptaron otras determinaciones con relación

---

<sup>6</sup> Paradójicamente, a esta entidad se le atribuye un daño irreparable a los humedales de la región, ya que la construcción de la represa de la Salvajina a finales de la década de los setenta, bajo el propósito de generar energía eléctrica en la región, ocasionó la primera gran catástrofe en la historia de los humedales en el Valle del Cauca, toda vez que con el rompimiento del sistema río-humedal se secaron miles de hectáreas de humedales naturales del departamento, ya que los ríos tuvieron que ser desviados de su cauce.

a la participación de distintos actores en la elaboración y/o ejecución de los Planes de Manejo Ambiental. Así, haciendo uso de la figura de protección especial consagrada en el artículo 47 del Código de Recursos Naturales (2009, p. 38), el Acuerdo 038 arroja como resultado la declaración de un total de 46 humedales ubicados en el Valle Geográfico del Río Cauca como reservas de recursos naturales renovables, con el fin de adelantar en ellos programas tendientes a lograr su restauración, conservación y preservación.

Por otra parte, anterior a la expedición del Acuerdo 038, la Dirección Técnica ambiental de la CVC había elaborado 14 planes de manejo en el año 2003 y 13 en el 2007, que en virtud de la Resolución 196/06 MAVDT deben ser actualizados. Lo anterior quiere decir que la CVC como autoridad ambiental competente está obligada a actualizar 27 planes de manejo correspondientes a los humedales de Guarinó, Guinea, Avispal, Higuerón, Platanares, Navarro, El Estero, Marañón, Timbique, Carambola, La Trozada, El Burro, La Marina, El Cocal, La Bolsa, Bocas de Tuluá, Madrigal, Videles, Chiquique, La Herradura, Remolino, Gota e' Leche, Cementerio, Laguna Alfa, Laguna de Sonso, Ciénaga San Antonio y Ciénaga Tiacuante. Sin embargo, dicha actualización no se ha podido llevar a cabo, puesto que la Corporación se encuentra sujeta a su Plan de Gestión Ambiental Regional 2002-2012 (PGAR), así como al Plan de Acción Trienal (PAT), y la actualización de estos planes implica la disposición de recursos económicos, técnicos y humanos que están por fuera de los Planes vigentes. A la fecha, según lo manifestado por Maria Isabel Salazar (entrevista 5 de marzo de 2010), de la Dirección Técnica ambiental de la CVC, solamente se ha actualizado el correspondiente al Humedal Remolino, en Roldanillo.

Los planes de manejo ambiental correspondientes a los humedales de Laguna de Sonso (Buga), Madre Vieja Central (San Pedro), Yocambo (Yotoco), Pital y Mateo (Bugalagrande), Cabezón (Jamundí) y el Conchal (Buga), han sido formulados de conformidad con los requerimientos consagrados en la Guía Técnica, es decir, en la Resolución 196/06 MAVDT.

Sin embargo, la elaboración de los Planes de Manejo no implica persé su ejecución. En consecuencia, a nivel del Valle del Cauca son aún menos los humedales cuyos planes de manejo se encuentran en ejecución: Badeal (Cartago), Herradura (La Unión), Timbique (Palmira); Bocas de Tuluá, Madrigal, Cementerio (Tuluá); Cocal, Maizena, Gota e' Leche, Laguna de Sonso (Buga); Navarro, Estero (Cali), Alfa (Dagua) y algunos de los humedales de Buenaventura (Martínez, J. Entrevista agosto de 2009). Esta situación contrasta con los preceptos establecidos en la Convención de Ramsar, ya que la conservación de los ecosistemas de humedales depende en gran medida del cumplimiento del principio de uso racional –derivado del principio de desarrollo sostenible–, y la forma de conseguirlo es bajo la implementación y ejecución de los planes de manejo formulados.

Ahora bien, en virtud de la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152/07 por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia C-175 de 2009 –por conside-

rar que se pretermitió el requisito de la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes—, la competencia para llevar a cabo los procesos de deslinde de los humedales del país es reasumida por el INCODER, por lo que la CVC devolvió todos los expedientes a esta entidad para la realización de esta importante tarea; así mismo, la CVC está apoyando al INCODER con el suministro de toda la información requerida sobre humedales, puesto que esta última por su naturaleza, no conoce adecuadamente del tema. Aunque la CVC manifiesta que la cuestión del deslinde es eminentemente para definir propiedad, situación que no constituye impedimento alguno para la ejecución de los planes de manejo en los humedales del departamento (Palta, M. Entrevista agosto de 2009), a la fecha no se ha realizado el deslinde de ningún humedal del Valle del Cauca.

De otra parte, una de las metas que aparece consignada en el Acuerdo 038 es la designación como sitio Ramsar del Complejo de Humedales del Centro del Valle, para lo cual la CVC contaba con parte de los 1565,1 millones de pesos destinados en el presupuesto del PAT 2007-2009 para la conservación de los humedales lénticos priorizados del Valle del Cauca.

Esta iniciativa de presentar ante el Ministerio de Ambiente el complejo de la Laguna de Sonso para que fuera postulado ante la Convención para ser designado como humedal de importancia internacional, fue impulsada a raíz de las características ecológicas de este humedal, y por la gran cantidad de especies en flora y fauna que alberga. Pese a que el proceso estuvo suspendido durante el año pasado, toda vez que la Junta Directiva de la Corporación decidió no adoptar el Plan de Manejo de este humedal y se abstuvo de continuar con el trámite para la postulación de este ecosistema vallecaucano (2009), se reanudó y a finales de enero de 2010 se presentó ante el MAVDT toda la documentación (Salazar, M. Entrevista marzo de 2010).

Finalmente, otra problemática reciente que padecen los humedales de la región, y que ha merecido la atención de la CVC, está representada en la asignación de tierras que ha venido haciendo el Incoder a los desplazados, cuando estos terrenos incluyen humedales, que precisamente por su naturaleza son considerados bienes de uso público, por lo que son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política y demás disposiciones concordantes tal como lo reitera el Consejo de Estado-Sala de Consulta y Servicio Civil (Radicación 642/94).

Ciertamente el Incoder ha estado asignando lotes de tierra a los desplazados por la violencia, dentro de los cuales se hallan humedales, cual es el caso del humedal El Cocal, por lo que la CVC ha venido fortaleciendo su relación con esta entidad y ha estado colaborando con la facilitación de toda la información sobre la ubicación de estos ecosistemas para que sean excluidos las zonas de estos humedales (Palta, M. Entrevista agosto/2009).

### Ingenios azucareros: desarrollo económico vs. protección al medio ambiente

Los actores del sector privado en el Valle del Cauca vinculados a la problemática de los humedales de la región están representados fundamentalmente por los ingenios, ya que el monocultivo de caña de azúcar se extiende en todo el departamento, especialmente a lo largo del valle geográfico del río Cauca, donde también se encuentran ubicados la mayoría de los humedales de la región. Los ingenios han estado dedicados tradicionalmente a la producción de azúcar y en los últimos tiempos, con el respaldo y el impulso del Gobierno Nacional, se han enfocado también en la producción de alcohol carburante<sup>7</sup>.

En la región comprendida entre Cauca, Valle y Risaralda, existen aproximadamente cuarenta humedales en predios de ingenios azucareros, de los cuales 22 están en ingenios del Valle del Cauca (Loaiza-Rodríguez, entrevista enero de 2010), cuyo perímetro está rodeado total o parcialmente por caña de azúcar. Así mismo, la mayoría de los humedales del departamento se encuentran a lo largo del complejo geográfico del río Cauca, donde también se encuentran los ingenios de la región.

En términos de cooperación entre los actores del sector privado y el sector estatal, la CVC y Asocaña firmaron en el año 2003 un Convenio para la determinación y enriquecimiento de las Franjas Forestales Protectoras o Rondas Hidráulicas, con miras a establecer a futuro los Bosques Protectores y Bosques Productores Protectores de los

---

<sup>7</sup> Según el Documento Conpes 3510, estudios han determinado que la producción mundial de etanol se obtiene principalmente de maíz y de caña de azúcar, en una proporción de 47,3% y 44,6%, respectivamente. En términos de los rendimientos de conversión a etanol, la caña de azúcar presenta la mayor producción por unidad de área, en relación con otras biomásas empleadas para su producción. Así mismo, se ha logrado establecer que el valle geográfico del río Cauca ofrece condiciones excepcionales para este cultivo (condiciones del suelo y climatológicas permitiendo tener cosecha a lo largo de todo el año; adicionalmente, la cercanía a un puerto y la disponibilidad de mano de obra no calificada para corte y alce y la cosecha todo el año), siendo posiblemente la región más productiva del mundo.

En aras de explotar ese potencial, el Gobierno Nacional ha venido implementado un conjunto de instrumentos de política orientados a la promoción de los biocombustibles a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), del establecimiento de un marco normativo y del desarrollo de incentivos tributarios y financieros. Así, el marco legal para el uso de biocombustibles está definido por la Ley 693 de 2001 y la Ley 939 de 2004. Las exenciones tributarias con el propósito de fomentar la producción y el consumo de biocombustibles, están consagradas en las leyes 788 de 2002 y 939 de 2004. Adicionalmente, el Decreto 383 de 2007, modificado parcialmente por el Decreto 4051 de 2007, establece estímulos para la implementación de zonas francas para proyectos agroindustriales en materia de biocombustibles. Como complemento de lo anterior, la Ley 1111 de 2006 establece una deducción del impuesto de renta del 40% de las inversiones en activos fijos reales productivos en proyectos agroindustriales, incluyendo leasing financiero. Véase: <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/hidrocarburos/Biocombustible/Conpes203510.pdf>

Humedales, según consta en el Informe de la Dirección de Gestión ambiental de la CVC sobre Manejo Integral de Humedales 2000-2009 (Muñoz, entrevista marzo de 2009). Al respecto, el Asistente de Gestión Social y ambiental de Asocaña, David Loaiza, señala que con el Convenio se logró la recuperación de algunos humedales ubicados en predios de ingenios, con recursos compartidos aportados tanto por Asocaña como por la CVC.

No obstante, ha sido un solo Convenio entre la CVC y Asocaña, hace siete años, lo cual no ha garantizado la protección efectiva de los humedales que están en los ingenios, incluidos los reservorios de caña, en especial porque no cuentan con Planes de Manejo formulados y en ejecución. Esta situación evidencia que no solo está faltando la CVC a sus funciones como autoridad ambiental, sino que también está fallando la aplicación del régimen internacional y de la normatividad nacional expedida, toda vez que sin la formulación y ejecución de los planes de manejo no es posible garantizar el uso racional, un principio consagrado en la Convención Ramsar y en otros instrumentos del Régimen, como los manuales y declaraciones de la COP, así como en las normas nacionales expedidas por el MAVDT. Prácticamente, estos humedales están en el abandono y expuestos a la buena voluntad de los ingenios azucareros de la región.

Finalmente, valga decir que las prácticas repetitivas de la agricultura tradicional –en especial la quema de los cultivos de caña–, la utilización de maquinarias pesadas, y el uso de agroquímicos, que contaminan el agua y eliminan directamente muchas especies de flora y fauna, así como los casos extremos de drenaje de lagunas y su posterior relleno para la siembra de más caña, han sido algunas de las actividades realizadas por los ingenios de la región (Saavedra-Mora, 2006, pp. 1-5).

### Sociedad civil y la protección de humedales del Valle del Cauca

El interés de las comunidades que viven en zonas aledañas a los humedales y que en algunos casos se procuran a sí mismos y a sus familias los medios de subsistencia gracias a los recursos que los humedales les proveen, las ha llevado en algunos casos a constituirse en ONG, Fundaciones y Consejos Comunitarios para trabajar no solo a nivel ambiental por los ecosistemas de humedales de sus zonas, sino también para enfrentar las problemáticas laborales, económicas y sociales que se presentan. En el Valle del Cauca, entre las muchas ONG ambientalistas que existen, vale la pena rescatar la gestión de Fundalimento y Censat Agua Viva.

Fundalimento es una fundación del corregimiento El Bolo (Palmira, Valle), que inició como un grupo comunitario a mediados del año 2000 constituido por 15 familias del sector con la misión de salvar el humedal de Timbique (Saavedra-Mora, 2006, p.2), las cuales han logrado que la comunidad reconozca su entorno y la importancia del humedal Timbique. Por ello, desde la Fundación se organizan campañas de siembra de árboles

(algunas con recursos de la CVC), y limpieza del espejo lagunar del humedal<sup>8</sup>. Así mismo, se instruye y educa a los niños de la comunidad mediante jornadas de sensibilización y concientización en la escuela del sector (Saavedra, entrevista enero de 2010).

En el marco de un sistema de gobernanza que involucra también la participación de la comunidad científica, la Universidad Nacional, Sede Palmira, y la Universidad del Valle han venido trabajando mancomunadamente con Fundalimento en el Humedal Timbique. En efecto, mientras la Universidad del Valle realiza monitoreos de aves migratorias en el humedal, la UNAL practica anualmente muestreos de agua, que han arrojado como resultado que la calidad del agua cada vez empeora y la contaminación creciente en las lagunas madres que forman el humedal lo afectan considerablemente<sup>9</sup>.

De otra parte, la ONG Censat-Aguaviva ha venido realizando un trabajo social con la comunidad afrodescendiente del humedal El Hormiguero, apoyándolos en su constitución como Consejo Comunitario, ya que su principal problema consiste en que el Hormiguero está literalmente cercado por cultivos de caña, lo que ha generado una grave crisis ambiental, social y económica. Efectivamente, la comunidad sobrevivía anteriormente de los recursos proporcionados por el humedal y su actividad económica estaba basada en la pesca y el turismo que generaba el ecosistema. Pero con la irrupción de los ingenios azucareros, el humedal –que carece de franja protectora– ha venido siendo disecado sistemáticamente y la comunidad se encuentra ahora desempleada y enfrentando problemas de salud como consecuencia de las quemadas de caña de azúcar (Cuellar, entrevista enero de 2010).

Como muestra de la interacción de la sociedad civil en diferentes niveles, Censat-Aguaviva, que hace parte de la Federación Internacional de Amigos de la Tierra, Global Forest (movimientos de bosques forestales), Red Coma contra los monocultivos forestales, entre otros (Censat, 2009), coordinó la visita al Valle del Cauca de la Misión

<sup>8</sup> Pese a las intensas labores de la fundación y de la comunidad por rescatar al humedal, la ingeniera Rosa Saavedra considera que lamentablemente no se ha avanzado en estos diez años en la protección de Timbique, debido principalmente a la negligencia, pasividad y permisividad de la autoridad ambiental con relación a los propietarios de los predios por donde pasa Timbique –que se extiende a lo largo de 6 km–, en cuanto que la CVC ha permitido dragar el nacimiento del humedal a los ingenios, la siembra de caña en lo que debería ser franjas forestales protectoras –tanto en el humedal como a lo largo del Río Bolo– e incluso depositar escombros en una laguna artificial que hace parte de Timbique.

<sup>9</sup> Puede citarse en este punto algunos trabajos de grado realizados por estudiantes de la UNAL: "Evaluación de la Calidad Hídrica del Humedal Timbique corregimiento El Bolo-Palmira" elaborada en el año 2006 por Diana Marcela Valencia y Mayerli Melisa Martínez; y, "Seguimiento y Análisis de la Calidad Hídrica del humedal Timbique en el conjunto El Bolo-Municipio de Palmira", realizada en el 2008 por Luz Stella Cadavid. Actualmente se desarrolla un trabajo de investigación sobre Bioremediación en Timbique.

Internacional de Verificación de los conflictos ambientales y sociales de los agrocombustibles: palma y caña de azúcar en cinco zonas del país<sup>10</sup>.

Los delegados de la Misión al finalizar su visita concluyeron que la caña de azúcar y la palma aceitera son los principales cultivos dirigidos a agrocombustibles en Colombia y los que más alteran el libre desarrollo y el buen vivir de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes; la soberanía alimentaria se ve profundamente afectada por la expansión de cultivos para agrocombustibles; se evidencia el apoyo de las instituciones del Estado en procesos de este tipo sin consulta previa, violando normas nacionales e internacionales (Convenio 169 OIT); deterioro y destrucción –tala– de bosques de galería, bosques de reservas forestales, fuentes de agua, fauna y flora; la biodiversidad es menoscabada por la extensión de los cultivos; problemas de salud debido a los fungicidas para las plantaciones y los residuos de los cultivos, que también han generado contaminación del agua y del ambiente, entre otras situaciones que fueron denunciadas públicamente (Censat, 2010)<sup>11</sup>.

Finalmente, otras ONG de la región han venido trabajando en la formulación y ejecución de los Planes de Manejo ambiental de los humedales, puesto que han sido contratadas por la CVC. Algunas de ellas son: Fundación Natura, Fundación Cetec, Fundación Entorno, Fundación Fipal, Asoyotoco, Fundación Mundo Ambiental, Fundación Funecorrobles, Fundalimento, Corfopal, entre otras.

### Implementación de la Convención Ramsar en el Valle del Cauca

El desarrollo de la Convención Ramsar permite estructurar un sistema de gobernanza ambiental a nivel regional en el Valle del Cauca, enfocado a la protección de los ecosistemas de humedales en la región, identificando actores estatales (CVC), no estatales (las ONG y movimientos sociales) y del sector privado (ingenios azucareros), bajo la normatividad expedida a nivel nacional (Ley 357/97, PNH 2001, Res. 157/04 y 196/06 MAVDT) y regional (Acuerdo 038 CVC), emanada del régimen internacional ambiental.

<sup>10</sup> El departamento del Valle del Cauca, y el humedal Timbique, fueron visitados en julio de 2009 por una comisión de representantes de organizaciones de la sociedad civil y cuerpos legislativos de Austria, Alemania, Bélgica, Brasil, Francia, España, Estados Unidos, Italia, Inglaterra, Indonesia, México, Paraguay y Uruguay, con el fin de evaluar los conflictos territoriales, sociales y ambientales que se han intensificado a partir de la expansión de los monocultivos destinados a la producción de agrocombustibles (Censat, 2010).

<sup>11</sup> Según la ingeniera agrónoma Sandra Viviana Cuellar, coordinadora de la Misión Internacional en el Valle del Cauca, la Misión sirve para mostrar la otra cara del “progreso de la región” y que los delegados visitantes difundan en la comunidad internacional las problemáticas ambientales y sociales existentes a nivel nacional, y específicamente en las regiones visitadas, a raíz de la producción de agrocombustibles. En esa medida, el informe presentado por la Misión contiene recomendaciones para Colombia, y además constituye una herramienta de presión al gobierno nacional y a las autoridades ambientales (Cuéllar, entrevista enero de 2010).

A la luz del régimen internacional ambiental, la normatividad nacional está acorde con los preceptos y principios desarrollados a partir de la Convención Ramsar. Ciertamente, el uso racional, la conservación de humedales y los procesos de sensibilización y concienciación son retomados ampliamente en la legislación nacional. Sin embargo, la crítica se centra en la deficiencia en la aplicabilidad de la norma, situación imputable esencialmente a las autoridades ambientales competentes, y en especial al MAVDT. En efecto, nueve años después de la expedición de la PNH, las estrategias trazadas no han sido ejecutadas a cabalidad, por lo que el Gobierno Nacional debió incluir en su PND 2006-2010 la necesidad de revisarla y actualizarla, cosa que tampoco se ha hecho, lo que evidencia el desinterés del Gobierno Nacional en los ecosistemas de humedales, y ratifica que en Colombia la protección al medio ambiente es más bien un mero discurso que se refleja muy poco en la práctica.

Por otro lado, pareciera que la pasividad de los actores estatales es también multinivel. La CVC ha incumplido con la formulación de los planes de manejo de los humedales de la región, ya que solo tienen 27 de ellos; en ese mismo sentido, los planes ya expedidos en su mayoría no están de conformidad con los términos establecidos en la retrasada Guía Técnica expedida por el Ministerio en 2006, y peor aún, la mayoría de los formulados no se están implementando, por falta de recursos económicos y humanos. Esta situación es lamentable para los ecosistemas de humedales de la región, ya que su protección ha sido parcial; si bien desde el punto de vista formal existe la norma de conformidad con las disposiciones y los fines de Ramsar, en la práctica no es tan efectiva su aplicación, lo que sí es contrario a la Convención y genera por ende su incumplimiento por parte de Colombia.

De otra parte, el discurso de protección ambiental ha venido siendo utilizado a nivel mundial para impulsar la producción de biocombustibles, de lo cual no ha estado aislada Colombia, puesto que los biocombustibles tienden a desplazar del mercado a los combustibles fósiles y, las tierras fértiles del Valle del Cauca sembradas con el monocultivo de caña de azúcar, cuentan con las características esenciales para potenciar estas prácticas. En consecuencia, el Gobierno Nacional ha impulsado y promovido la producción de “biocombustibles”, generando un amplio marco normativo en favor de estos procesos, que va desde exenciones de impuestos hasta subsidios.

En ese sentido, a nivel del Valle del Cauca, los ingenios están representando una gran amenaza para los ecosistemas de humedales, puesto que se han convertido en actores prácticamente “intocables”, y aquellos humedales en sus territorios están por fuera de la planificación de la CVC como autoridad ambiental, por lo cual carecen de Planes de Manejo y por ende su uso racional no ha sido definido. Esto genera un incumplimiento del régimen internacional por parte de Colombia, ya que el principio de uso racional es la base de la conservación de los humedales. Los ingenios fácilmente podrían disecarlos

y sembrarlos con más caña, además de continuar infringiendo la norma en cuanto al establecimiento de las franjas protectoras, que se entienden hacen parte del humedal y, por tanto, son un bien de uso público, que no debería estar sembrado en caña ni en ningún otro cultivo, puesto que los bienes de uso público pertenecen a la Nación y no deben ser explotados económicamente por particulares bajo ninguna circunstancia. Sin embargo, pese a tener conocimiento de toda esta situación, la autoridad ambiental guarda silencio al respecto y permite la destrucción impune del medio ambiente. No impone multas, no aplica sanciones y no genera ni siquiera estrategias permanentes con los ingenios para garantizar la protección de los humedales.

En efecto, el problema de la desprotección de los humedales y los monocultivos de caña han fomentado la aparición de movimientos sociales y diversas ONG que hacen resistencia y optan por denunciar ante la comunidad internacional la crisis ambiental en Colombia. Ellas han venido trabajando también con las comunidades científicas –e incluso ellas mismas se vuelven científicas– y en red con otras ONG y ONGI, tal como ocurrió con CENSAT-Aguaviva y la Misión Internacional que visitó el país en julio de 2009. En consecuencia, poner en conocimiento de la comunidad internacional la otra cara del desarrollo económico y de la seguridad democrática del país sirve para ejercer presión desde afuera, fortalecer las organizaciones nacionales y de base, y avanzar en la construcción de una sociedad civil global participativa e influyente.

Sobre el papel, la normatividad existente es garantista y proteccionista de estos ecosistemas, pero la realidad muestra otra cosa: no todos los humedales tienen plan de manejo formulado; no hay ningún humedal deslindado; el Incoder asigna a los desplazados los humedales de la región, aún cuando son bienes de uso público; solo un plan actualizado de conformidad con la Resolución del Ministerio; pocos de los planes de manejo de los humedales están siendo implementados; los ingenios cultivan en las franjas forestales protectoras; los humedales en predios de ingenios son desconocidos por la autoridad ambiental; las políticas públicas –como el fomento de la producción de biocombustibles– favorecen e impulsan proyectos económicos con serios impactos al medio ambiente y a la seguridad alimentaria; las autoridades ambientales son incompetentes.

Las situaciones descritas anteriormente ilustran el incumplimiento sistemático de la Convención Ramsar por parte de Colombia, al menos en lo que respecta al Departamento del Valle del Cauca, y dan cuenta de las falencias en el desarrollo de la Convención a nivel local para la efectiva protección de los ecosistemas de humedales.

## Conclusiones

La degradación ambiental tiene dimensiones globales. Principalmente, por la intensificación de la relación local-global, y la degradación y afectación de bienes públicos globales, como la capa de ozono, la atmósfera y el sistema climático mundial. En esa

medida, los retos actuales dirigidos a la protección y conservación del medio ambiente exigen potenciar la gestión de los diferentes actores globales y el fortalecimiento del régimen internacional ambiental en el marco de un sistema de gobernanza global eficiente.

Como principal problema del sistema de gobernanza global ambiental, se identificó la ineffectividad de las OI, asociadas a la ONU para promover una lucha eficaz contra la degradación ambiental. En consecuencia, otros espacios han venido suplantando a la ONU, como las Convenciones creadas a partir de Tratados y Convenios ambientales. En esa medida, la Convención Ramsar a través de su sistema de operatividad ha posibilitado el fortalecimiento del régimen internacional, estableciendo toda una normatividad tendiente a garantizar la protección de los ecosistemas de humedales, bajo la observancia del principio del uso racional. No obstante, al parecer no existe una relación permanente y fluida entre la Convención y los Estados miembros, salvo en las reuniones de las COP, o por lo menos en lo que a Colombia respecta, toda vez que los organismos de la Convención no han servido de apoyo al Estado Colombiano en la implementación de Ramsar.

En el nivel nacional se puede estructurar un sistema de gobernanza ambiental enfocado a la protección de humedales, aunque aún en un estado incipiente, pues si bien existe la normatividad y los actores (estatales, no estatales, medios de comunicación, empresa privada), no es clara la interacción entre ellos, o al menos no es permanente sino coyuntural (por ejemplo, cuando la comunidad científica IAvH interactuó con el actor estatal por excelencia, el MAVDT, en la formulación de la PNH; o como cuando se promovió la designación de la Laguna de la Cocha, iniciativa de organizaciones de base, apoyada por una ONG y luego respaldada por el Ministerio). Por ello, más bien no se pueda hablar de un sistema, porque como tal no se ha estructurado aún, sino de un conjunto de elementos idóneos que potencialmente puedan conformar un sistema estable de gobernanza multinivel.

En ese sentido, el papel de las autoridades ambientales competentes para la protección de los humedales ha sido bastante deficiente, especialmente el MAVDT quien como Autoridad Administrativa Ramsar designada ante la Convención, y como máxima autoridad ambiental a nivel nacional ha sido negligente en el cumplimiento de metas y estrategias para aplicar la Convención. Prueba de ello, es que la actual PNH debe ser reformada y ajustada, puesto que nueve años después se ha avanzado muy poco en las estrategias previstas. Hacia afuera, al MAVDT le ha faltado capacidad de gestión y cooperación internacional no solo ante la misma Convención, sino ante organizaciones internacionales que pudieran facilitar la aplicación de la Convención. A nivel interno, le ha faltado priorizar la conservación de los humedales del país: no cuenta con un inventario general de los humedales, no ha establecido una estrategia de sensibilización y concienciación en la protección de estos ecosistemas, no ha respetado el derecho de consulta previa a las comunidades indígenas y afro, no ha creado un sistema de infor-

mación sobre los humedales –ni siquiera un link en su web–, al parecer no supervisa la gestión de las demás autoridades ambientales, etcétera.

En razón a lo anterior, en Colombia no se está garantizando una adecuada protección a los humedales del país, tal como debería ser según lo consagrado en la Convención Ramsar, atendiendo a la importancia de las funciones ecológicas, sociales, económicas y culturales que prestan estos ecosistemas, con lo cual se está incumpliendo las obligaciones de la Convención y del régimen internacional ambiental en general. Por el contrario, la protección al medio ambiente y a los humedales en especial, no resulta ser una prioridad para el Gobierno Nacional. Las políticas de desarrollo económico del país continúan prevaleciendo sobre la protección al medio ambiente, lo que se puede verificar con la normatividad expedida para fomentar la producción de biocombustibles en Colombia, aún a costa del medio ambiente y de la seguridad alimentaria.

En lo concerniente a los humedales de la región del Valle del Cauca, de nuevo, se encuentra que el actor estatal, la CVC, ha tenido una gestión bastante deficiente, principalmente porque no presta una protección efectiva a los ecosistemas de la región. Su permisividad y pasividad frente a los poderosos ingenios azucareros ha posibilitado que estos hagan un libre uso de los humedales sin la observancia del principio de uso racional, situación que se evidencia en el desconocimiento de las franjas forestales protectoras de los cuerpos hídricos. Así mismo, la declaración de algunos humedales como reservas naturales por parte de la CVC no garantiza su conservación. Prueba de ello es que ni siquiera la totalidad de esos humedales cuentan con plan de manejo formulado y solo algunos pocos de los que lo tienen, están siendo implementados. En su gran mayoría los planes de manejo de los humedales de la región no corresponden a la Resolución 196/06 del MAVDT.

Dada la incompetencia de la autoridad ambiental, la sociedad civil ha optado por organizarse y luchar por la conservación de los humedales, fundamentalmente trabajando con las comunidades y haciendo trabajo de base. En vez de hacer uso de los ineficaces mecanismos institucionales, prefieren hacer visibles las problemáticas ambientales de la región en el exterior, para ejercer presión a las instituciones del Estado colombiano. En esa medida, las redes internacionales les ha posibilitado involucrar a la comunidad internacional con las problemáticas del Valle, tal como ocurrió con la misión internacional y la delegación de franceses traídos por la ONG Censat-Aguaviva.

Finalmente, el panorama para los ecosistemas del Valle del Cauca es lamentable. El incumplimiento de las condiciones mínimas para su protección establecida desde el régimen internacional, aunado a una deficiente y criticable gestión de las autoridades ambientales del país, representa la posible extinción de estos ecosistemas, que cumplen importantes funciones ecológicas, sociales y económicas. En consecuencia, la degradación ambiental y la destrucción de los humedales de la región, amenaza no

solo con la afectación del bien público global del sistema hidrológico, sino también con la biodiversidad, porque acabar con el hábitat es condenar a su vez a las especies, y de paso, incrementar el problema del calentamiento global, ya que los humedales absorben CO<sub>2</sub> y en general los GEI que contribuirían a la disminución del calentamiento global. Lo que finalmente se traduce en el incumplimiento de otros instrumentos y normas del régimen internacional ambiental por parte de Colombia.

## Referencias bibliográficas

- Albrow, M. (2007). *Das Globale Zeitalter*. Frankfurt: Suhrkamp Frankfurt (M).
- Araya Dujisin, R. (2001). La globalización de los ciudadanos. El caso Attac. *Revista Nueva Sociedad*, 176.
- Ariffin, Y. (2007). Developmental and environmental policies: Past trends, present issues, future prospects. En Senarclens, Pierre and Karzacigil, Ali (ed.). *Regulating Globalization* (pp. 205-248). India: United Nations University Press.
- Baylis, J. y Smith, S. (2002). *The Globalization of World Politics*. Oxford: University Press.
- Bell, D. (1987). The World and the United States in 2013. *Daedalus*, 116. Citado en Giddens, A. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beck, U. (1998a). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós
- Beck, U. (1998b). *La Sociedad del Riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2002). *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Beck, U. (2004). *Der Kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*. Frankfurt: Suhrkamp (M).
- Beck, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.
- Brotóns, A. (1997). *Derecho internacional*. (1era ed. en español). Madrid: Editorial McGraw-Hill.
- Calame, P. (30 de junio de 2010) Los actores no estatales y la gobernanza mundial. Recuperado de: <http://www.worldgovernance.org/spip.php?article289&lang=es>
- Callinicos, A. (2007). *Globalization, Imperialism and the Capitalist World System*. En Held, David y McGrew, Anthony (ed.). *Governing Globalization*, (pp. 62-78). Cambridge: Polity Press.

- Castells, M. (1999). *La era de la información* (vol. I). Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Censat (2010). (2 de julio de 2010). Conclusiones de la Misión Internacional de Verificación de los conflictos ambientales y sociales de los agrocombustibles: palma y caña de azúcar en 5 zonas del país: los llanos orientales, Chocó, Nariño y Valle Geográfico del Cauca y Magdalena Medio. Recuperado de: <http://www.censat.org/dadamail/mail.cgi/archive/prensa/20090710123242/>
- CVC (2007). (31 de mayo de 2010). “Acuerdo 038”. Recuperado de: <http://www.andi.com.co/dependencias/ambiental/Normatividad/Normas2007/normas%20regionales/ACUERDO038CVC.pdf>
- De Senarclens P. y Kazancigil A. (ed.) (2007). *Regulating globalization: Critical approaches to global governance*. India: United Nations University Press.
- De Sousa Santos, B. (2002). *La Globalización del Derecho*. Bogotá: ILSA.
- DNP (2006). (22 de junio de 2010). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Recuperado de: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=LNQRfw1bAXo%3d&tabid=65>
- Dowbor, L. (2005). Información para la ciudadanía y el desarrollo sustentable. *Revista Nueva Sociedad*, 196.
- Drezner, D. (2007). *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton: University Press.
- Dussel, E. (2001). ¿Una gobernanza global ante la creciente polarización internacional?. *Revista Nueva Sociedad*.
- Flint, C. y Peter Taylor, P. (2002): *Geografía política*. Madrid: Trama.
- Frey, K. (2005). Gobernanza electrónica urbana e inclusión digital: experiencias en ciudades europeas y brasileñas. *Revista Nueva Sociedad*, 196.
- García, D. (2000). *Estado Nación y Globalización*. Buenos Aires: Ariel.
- Grande, E. (2004). *Das Kosmopolitische Europa*. Frankfurt am Main: Shurkamp.
- Guerra, A. (2002). Globalización: Ordenar el debate y asignarle un imperativo ético. *Revista Nueva Sociedad*, 178.
- Hasenclever, A., Mayer, M. y Rittberger, V. (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: University Press.

- Held, D; McGrew, Goldblatt y Perraton (2002). *Transformaciones globales: política, economía y cultura*. México: Oxford University Press.
- Held, D. y McGrew, A. (ed.). (2007). *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global*. Barcelona: Paidós. <http://www.ifej.org/>
- IavH (2009). Recuperado de: [http://www.humboldt.org.co/chmcolombia/servicios/jsp/proyectos/proyectos\\_iavh/proyectos\\_iavh.jsp?desde=0&hasta=10&textobuscar=humedales&conector=AND&textobuscar2=instituto+humboldt](http://www.humboldt.org.co/chmcolombia/servicios/jsp/proyectos/proyectos_iavh/proyectos_iavh.jsp?desde=0&hasta=10&textobuscar=humedales&conector=AND&textobuscar2=instituto+humboldt)
- Jessop, B. (2003). The Future of the State in an Era of Globalization. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/2003. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kaldor, M. (2005). *La Sociedad Civil Global: una respuesta a la guerra*. (1era ed.). Barcelona: Tusquets Editores.
- Keohane, R. (2007). Governance in a Partially Globalized World. En D. Held y A. McGrew (ed.). *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Klimaforum (2009). Declaración de los pueblos Klimaforum09. Recuperado de: [http://www.klimaforum09.org/IMG/pdf/Declaracion\\_de\\_los\\_pueblos\\_en\\_Klimaforum09.pdf](http://www.klimaforum09.org/IMG/pdf/Declaracion_de_los_pueblos_en_Klimaforum09.pdf)
- Lambert, A. (2003). Valoración económica de los humedales: un componente importante de las estrategias de gestión de los humedales a nivel de las cuencas fluviales. Recuperado de: [http://www.ramsar.org/features/features\\_econ\\_val1\\_s.htm](http://www.ramsar.org/features/features_econ_val1_s.htm)
- Leis, H. y Viola, E. (2003). Gobernabilidad Global Posutópica, medio ambiente y cambio climático. *Revista Nueva Sociedad*, 185.
- Martell, L. (2007). The Third Wave in Globalization Theory. *International Studies Review*.
- MAVDT (2001). Política Nacional para Humedales Interiores en Colombia. Recuperado de: [http://www.minambiente.gov.co/documentos/1639\\_politica\\_de\\_humedales.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/1639_politica_de_humedales.pdf)
- MAVDT (2004). Resolución 157/04. Recuperado de: [http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/pdf/ecosistemas/areas\\_protegidas/pm157\\_04.pdf](http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/pdf/ecosistemas/areas_protegidas/pm157_04.pdf)
- MAVDT (2006). Resolución 196/06. Recuperado de: [http://www1.minambiente.gov.co/juridica\\_normatividad/normatividad/viceministerio\\_ambiente/norm\\_humedales.htm](http://www1.minambiente.gov.co/juridica_normatividad/normatividad/viceministerio_ambiente/norm_humedales.htm)

- MAVDT (2008). Informe Nacional sobre la Aplicación de la Convención de Ramsar presentado por Colombia en la COP10, Changwow 2008. Recuperado de: [http://www.ramsar.org/pdf/cop10/cop10\\_nr\\_colombia.pdf](http://www.ramsar.org/pdf/cop10/cop10_nr_colombia.pdf)
- Meadows, D.; Randers, J. y Meadows, D. (2004). *Los límites del crecimiento. 30 años después*. (Trad. Sergio Pawlowsky). Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.
- Messner, D. (1999). La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización. *Revista Nueva Sociedad*, 163. Recuperado de: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Messner, D. (2001). Globalización y gobernabilidad global. *Revista Nueva Sociedad* 176.
- Mondragón, H. (2007). Los negocios del biocombustible y de la caña de nuestros empresarios y el gobierno nacional. Recuperado de: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=w--1--&x=20154967>
- Nuscheler, F.; Krotz, S.; Nusser, K.H. y Rottländer, P. (1997). *Globale Solidarität*. Stuttgart: Köln y Berlin, Kohlhamer.
- Nye, Jr. J (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.
- Ohmae, K. (2008). The End of the Nation State. En Lechner, Frank J. y Boli J. (ed.). *Globalization Reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Pacheco, Y. (2006). La armonización tributaria en la CAN. *Papel Político Estudiantil*, 2 (1).
- Pastrana, E. (2002). *Institucionalización de las relaciones económicas internacionales*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Pastrana, E. (2005). El principio de la no reciprocidad: entre el deber ser y su regulación jurídica en el marco de las relaciones económicas internacionales y de cooperación. *Papel Político*, 17.
- Pastrana, E. (2005). Extinción o Reinención del Estado-Nación frente a los desafíos globales. En *Desafíos*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Peña Peña, E. (2008). *El desarrollo de la gobernanza global como instrumento para la búsqueda de una solución frente al desafío del problema del calentamiento global* (Tesis de maestría no publicada). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pérez, M. y Álvarez, P. (2009). *Deuda social y ambiental del negocio de la caña de azúcar en Colombia*. (1era ed.). Bogotá: Arfo Editores.

- Piñeiro, D. (2004). Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural. Recuperado de: <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0545-005226-documento3rimisp.pdf>
- Porter, G. y Welsh, J. (1996). *Global Environmental Politics*. (2nd ed.). USA: Westview Press.
- Ramsar (2010a). Recuperado de: [http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-home/main/ramsar/1%5e7715\\_4000\\_2\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-home/main/ramsar/1%5e7715_4000_2__)
- Ramsar (2010b). Recuperado de : [http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1-36-37^24080\\_4000\\_2\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1-36-37^24080_4000_2__)
- Rosenau, J. (2006). *The Study of World Politics. Globalization and Governance*. (1<sup>st</sup> published). New York: Routledge Print.
- Rosenau, J. (2007). Governance in a New Global Order. En: D. Held y A. McGrew (ed.). *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Saavedra, R. y Mora, M. (2006). Manejo comunitario del agua y la resistencia civil frente a la privatización. Timbique, un humedal con historia. Recuperado de: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=d1a-20154548-20154548&volver=1>
- Santana, N. (2005). Los movimientos ambientales en América Latina como respuesta socio-política al desarrollo global. *Revista Espacio Abierto*. Recuperado de: [http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-00062005000400003&lng=es&nrm=iso](http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00062005000400003&lng=es&nrm=iso)
- Schreuer, C. (1984). *Die Beschlüsse internationaler Organisationen im heutigen Völkerrecht*. AdV 4/1984.
- Seidl-Hohenveldern, I. (1986). *International economic law, General course on public international law*. Rdc 1986 (III) 198.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Bogotá: Editorial Taurus.
- Strange, S. (2008). The Declining Authority of States. Lechner, Frank J. y Boli John (ed.). *Globalization Reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Terz, P. (2001). *Cuestiones teóricas del proceso de formación de las normas internacionales*. Ed. FAID, Colección Notitia Criminis. Cali: Ed. Universidad Santiago de Cali.
- Terz, P. y Pastrana, E. (2007). El DIP al despuntar el siglo XXI, un punto de vista sociológico del DI. Ad defensionem Iuris inter gentes. *Revista de Investigaciones Papel Político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Vargas Valente, Virginia (1999, Septiembre-octubre). Ciudadanías Globales y Sociedades Civiles: Pistas para el análisis. *Revista Nueva Sociedad*, 163.

Wallerstein, I. (1999). *La crisis estructural del capitalismo*. Bogotá: Ediciones desde Abajo.

Weil, P. (1982). *Vers une normativité relative en droit international?* RGDIP 1/1982.

Wilkinson, P. (2007). *International Relations. A very short introduction*. Oxford: University Press.