

LAS POLÍTICAS AMBIENTALES DE COLOMBIA Y GABÓN: ENTRE LA NECESIDAD DE EXPLOTAR LOS RECURSOS NATURALES Y LA OBLIGACIÓN DE PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE. ELEMENTOS DE COMPARACIÓN

Louis Fulbert NGUEMA ONGBWA
Centro de Estudios e Investigaciones Afro-Ibero-Americanos (CERAFIA)
Universidad Omar Bongo – Libreville (Gabón)
nolf4@yahoo.fr

Hoy en día, explotar los recursos naturales (minas, hidrocarburos, selva y su contenido, ríos y su contenido, etc.), sin comprometer el porvenir de las generaciones futuras, se está convirtiendo en un reto permanente a causa de las repercusiones en el medio ambiente. Hasta los países considerados como los mayores contaminadores del planeta se comprometieron en reducir sus emisiones de dióxido de carbono. Sin embargo, el recién retiro de Estados Unidos (el segundo país que más emite gases de efecto invernadero) del Acuerdo de París sobre cambio climático da fe de la dificultad de armonizar los imperativos de desarrollo económico con la necesidad imperiosa de luchar por la preservación del medio ambiente.

En este estudio, pretendo mostrar cómo Colombia y Gabón, dos países comprometidos en la lucha por la protección del ambiente, intentan explotar sus recursos naturales con el fin de satisfacer necesidades económicas pero sin apartarse de sus compromisos. Dicho de otro modo, el propósito de mi trabajo es estudiar y confrontar las políticas ambientales de Colombia y Gabón, y ver cómo estos dos países, cuya economía sigue dependiendo en gran medida de la explotación de los bienes proporcionados por la naturaleza, se organizan para sacar provecho de ellos haciendo el esfuerzo específico de reducir al mínimo los daños al ambiente.

Para intentar lograr tal objetivo, sería necesario hablar primero de la explotación de recursos naturales tanto en Colombia como en Gabón, antes de ver sus políticas ambientales respectivas y de confrontarlas.

1. Brevísimos panorama de la explotación de recursos naturales en Colombia y Gabón

Ningún país puede prescindir de sus recursos naturales en nombre de la preservación del ambiente. Lo que sí se puede hacer es explotarlos teniendo en cuenta de dejar a las generaciones futuras un planeta sano. Es oficialmente el objetivo perseguido por Colombia y Gabón.

1.1. Explotación de recursos naturales en Colombia

Aunque es más conocida por su café, Colombia dispone de número impresionante de recursos naturales. En el departamento de La Guajira, por ejemplo, se ubica la mayor mina de carbón a cielo abierto de América Latina. Su producción anual le sitúa al quinto lugar mundial. Además del carbón, el subsuelo colombiano contiene importantes yacimientos de oro explotados desde hace más de 500 años, pero las reservas no parecen agotarse. Por lo contrario su producción sigue siendo significativa hasta tal punto que este país se convirtió en el primer productor de Latinoamérica.

En los últimos años, gracias a sus enormes reservas, el petróleo se ha convertido en la mayor fuente de divisas del país. La mayoría de las explotaciones se ubican cerca de la frontera con Venezuela. Se prevé orientar la búsqueda de otros yacimientos en las zonas costeras.

Entre otros productos del subsuelo, el país exporta también la plata, el níquel, el platino, el cobre y las esmeraldas de las que Colombia es el primer productor mundial.

Gracias a una superficie forestal apreciable, Colombia forma parte de los mayores productores de madera en rollo industrial. A nivel mundial, ocupa el puesto 41.

1.2. Explotación de recursos naturales en Gabón

Con una superficie de 267.667 km², Gabón es cuatro veces más pequeño que Colombia. Vive esencialmente de la explotación de sus recursos naturales. A pesar de la caída de su producción petrolera, sigue siendo uno de los mayores exportadores del África subsahariana. Hasta la fecha actual, el petróleo representa la mayor parte de sus ingresos de exportación.

El subsuelo gabonés contiene también importantes yacimientos de manganeso. Es la segunda fuente de divisas del país. Gracias a sus reservas significativas, Gabón ocupa el segundo lugar mundial de los productores. Otro producto minero que se encuentra en su subsuelo es el uranio. Se explotó hasta 1999 pero por el efecto combinado de su depreciación en el mercado internacional y el agotamiento de algunas minas, la empresa multinacional francesa, Areva, que lo explotaba, procedió a su cierre definitivo. Aprovechó las lagunas que presentaba la legislación al respecto para dejar los

antiguos sitios de explotación y los ríos circundantes densamente contaminados por la radiactividad por miles de años. En efecto, como lo vamos a ver, el Código minero vigente en el país existe solamente desde el año 2010.

La ubicación de Gabón en la cuenca del golfo de Guinea –el segundo pulmón climático del planeta– le confiere un clima que favorece la explotación forestal. La selva tropical ocupa como el 80 por ciento del territorio y, cada año, el país produce un promedio de 1.756.000 m³ de madera.

Hay también yacimientos de oro en varios lugares del país. Están explotados desde hace décadas pero nadie puede decir qué cantidad se produce cada año porque todo se hace de manera informal, en la anarquía total, en violación del Código de Minas y el Código Ambiental.

Gabón posee también grandes minas de hierro en Belinga, al noreste del país, pero permanecen inexploradas a causa, entre otras, de la oposición de asociaciones de defensa del medio ambiente tanto a nivel nacional como internacional. En efecto, un sitio web del gobierno reconoce que la puesta en servicio de dicho yacimiento supone las construcciones de una represa hidroeléctrica, una línea de ferrocarriles entre Belinga y Libreville, la capital, y un puerto comercial de aguas profundas (Présidence du Gabon 2015). Lo que, si bien es cierto que es necesario para la economía, podría afectar al medio ambiente de forma irreversible.

2. La política ambiental de Colombia

Por haber sido varias veces afectada por el fenómeno de El Niño, Colombia sabe que forma parte de los países que más sufrirían en caso de calentamiento global. Por eso está obligada a buscar estrategias eficientes para luchar contra el calentamiento global y el deterioro del ambiente.

2.1. Un importante arsenal político-jurídico

Existe un número significativo de herramientas que reflejan los compromisos asumidos por Colombia en su lucha por la protección del ambiente. Entre éstas hay el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, la Constitución colombiana, el Ministerio del Medio Ambiente y el Foro Nacional Ambiental.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente –que llamaré simplemente el Código Ambiental– existe desde diciembre de 1974 (Decreto 2811 de 1974) pero lo han enmendado siempre para adaptarlo a los nuevos retos ambientales. Se trata del primer código ambiental del planeta (Ministerio de Ambiente 2014: 10). Tiene tres misiones fundamentales, a saber:

1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional;
2. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos;
3. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente. (14-15)

El Código Ambiental de Colombia se complementa con su Código de Minas (Ley 685 de 2005) que consagra todo el vigésimo capítulo a los aspectos ambientales. Es obvio que su espíritu fue transferido a la Constitución de 1991 ya que ésta atribuye un lugar importante a la preservación del ambiente. En el artículo 79, por ejemplo, se establece que el Estado debe “proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”; en el artículo 95, se dispone que los deberes de la persona y del ciudadano consisten, entre otras, en “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”; el artículo 268 asigna al Contralor General de la República la misión de “presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente”.

Cabe añadir que de conformidad con la Constitución de 1991, los distintos planes nacionales de desarrollo adoptados desde 1992 prevén orientaciones en materia de política ambiental, por una parte, y por otra parte, se creó, en 1993, un ministerio dedicado a la cuestión ambiental.

En efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue creado por la Ley 99 de 1993. Su creación ocurrió un año después de la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. De forma resumida, su papel consiste en pensar y orientar, en colaboración con el presidente de la República y con la participación de la comunidad, la política del país en materia ambiental y de recursos naturales renovables. Le corresponde coordinar el Sistema Nacional Ambiental, que es “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales.” (Ley 99 de 1993).

Otro instrumento que forma parte del arsenal jurídico colombiano a favor del medio ambiente es el Foro Nacional Ambiental. Se trata de una alianza que funciona de forma permanente y que se creó en 1998 para ofrecer “un escenario público de reflexión y análisis de las políticas ambientales nacionales con el fin de contribuir al objetivo de fortalecer la protección ambiental de Colombia en el contexto del desarrollo sostenible, buscando la integración adecuada de la dimensión ambiental a las políticas de desarrollo” (Ruiz Soto 2012). Se compone de ocho organizaciones nacionales e internacionales que son: la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario, la Pontificia Universidad Javeriana, la Fundación Fescol, la Fundación Natura, la Fundación Alejandro Ángel Escobar, la Fundación Tropenbos y WWF. Cada una de ellas tiene misiones específicas.

Un estudio sobre la política ambiental de Colombia sería incompleto si pasa por alto el papel desempeñado por las licencias ambientales.

2.2. Las licencias ambientales

En Colombia, el desarrollo sostenible se constituyó en el principio básico de la política ambiental, por eso la planificación se convirtió en una de las principales herramientas de la gestión del ambiente. De ahí el papel de las licencias ambientales. Se trata de la autorización otorgada por la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o provocar transformaciones considerables al paisaje. Fueron instauradas para “responder a la necesidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar,

manejar y controlar los impactos al ambiente generados por la actividad humana, en aras de establecer la forma en que puedan ser gestionados de manera responsable con la protección del ambiente” (Foro Nacional Ambiental 2011: 2).

Las licencias ambientales tienen su origen en el artículo 333 de la Constitución que, al mismo tiempo que reconoce a cada individuo el derecho a la libre empresa, fija las delimitaciones de esta libertad cuando lo exigen el interés social y el medio ambiente. En otras palabras, en el espíritu de la Constitución política de 1991, la libertad económica debe ser compatible con el derecho colectivo a un ambiente sano.

3. La política ambiental de Gabón

Al igual que Colombia, Gabón también se preocupa por el calentamiento global, de ahí la creación de un ministerio encargado del Medio Ambiente y la Protección de la Naturaleza.

3.1. Los principales textos legislativos

Tres textos legislativos rigen la política ambiental gabonesa: el Código Ambiental, el Código de Minas y el Código Forestal.

El Código ambiental de Gabón es una recopilación de textos legislativos, decretos y órdenes en materia ambiental. De los diez textos que lo componen, tres llamaron mi atención:

- Primero tenemos la Ley n° 16/93 del 26 de agosto de 1993 sobre Protección y Mejora del Ambiente: determina los principios generales que deben regir la política nacional en materia de protección y de mejora del medio ambiente, y hace del ministro del Medio Ambiente el principal responsable de la política ambiental de Gabón. Expone también las disposiciones penales previstas en caso de incumplimiento de la ley.
- Luego hay el Decreto n° 539 del 15 de julio de 2005 que regula la evaluación del impacto ambiental: impone un estudio de evaluación de las repercusiones directas e indirectas de un proyecto sobre el equilibrio ecológico, la calidad y las condiciones de vida de las poblaciones que viven en la zona de implantación del proyecto y en las zonas adyacentes.

- Por fin tenemos el Orden n° 0002 del 14 de abril de 2006 que fija las modalidades de emisión del permiso para la evaluación del impacto ambiental: estipula que las evaluaciones del impacto medioambiental pueden ser realizadas por las agencias e instituciones públicas o privadas, y por las oficinas de diseño de proyectos o consultorías. El permiso está emitido por un periodo de cinco años renovable, pero puede retirarse en cualquier momento por el ministro del Medio Ambiente en caso de incumplimiento de las obligaciones.

Como lo vimos en el caso de Colombia, el Código ambiental de Gabón se complementa con algunas disposiciones del Código de Minas. En efecto, el artículo 10 de dicho código determina las disposiciones que los titulares de concesiones deben tomar durante y después de la explotación minera por la preservación del ambiente. Asimismo, según el artículo 72, el plan de puesta en funcionamiento del yacimiento debe contener, entre otras, informaciones sobre el impacto de la explotación en el ambiente. Es la principal condición que se debe cumplir para que la concesión sea atribuida (art. 77).

Para luchar contra el deterioro del bosque, se creó el Código Forestal. Este texto acuerda un lugar importante a la preservación de la selva primaria y las especies de fauna y flora amenazadas o en peligro. Entre las disposiciones de ese documento que llamaron mi atención, hay los artículos 66, 67, 71 y 72.

El artículo 66 advierte a los madereros que en caso de inobservancia de las normas establecidas en materia de protección del medio ambiente, se verían obligados a efectuar trabajos de reforestación y rehabilitación del sitio afectado por sus actividades. Además, el legislador gabonés confirió al Estado el derecho a establecer restricciones a toda forma de actividad o a suspender las licencias de explotación concedidas cuando la situación lo requiere (art. 67). En cuanto a los artículos 71 y 72, insisten en el carácter sagrado e inviolable de las áreas protegidas (reservas naturales integrales, parques zoológicos, santuarios de especies protegidas de la fauna y la flora, reservas de biosfera, sitios del patrimonio mundial, etc.).

Como se puede ver, Gabón goza de un aparato jurídico significativo que le puede permitir llevar una política ambiental de acuerdo con sus compromisos a este respecto. Sin embargo, la creación de

parques nacionales podría ser considerada como el mejor ejemplo de su participación en la protección del ambiente.

3.2. La creación de parques nacionales

En 2002 (el 13 de septiembre), durante la Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible de Johannesburgo, fue cuando el entonces presidente de la República tomó la decisión de crear 13 parques nacionales por todo el país. Al decidir de crear dichos parques nacionales, el Estado gabonés cumplía con las disposiciones contenidas en el plan de acción global que había sido adoptado diez años antes a favor del desarrollo sostenible en la Cumbre para la Tierra que se celebró en Río de Janeiro en 1992. Durante ese encuentro, en efecto, se había aprobado una serie de directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo (Naciones Unidas 1997). El año siguiente, el Estado gabonés promulgó la Ley n° 16/93 del 26 de agosto de 1993 sobre Protección del Medio Ambiente que actualmente forma parte del Código Ambiental. Con la creación de sus parques nacionales, Gabón consagra el 11 por ciento de su territorio, o sea un poco de más de 3 millones de hectáreas, contribuyendo así a la lucha contra el calentamiento global.

4. Observaciones

El examen de las políticas ambientales de Colombia y Gabón pone de manifiesto su carácter imperfecto.

4.1. La política ambiental de Gabón comparada con la de Colombia

El examen de las disposiciones jurídico-legislativas de Gabón relacionadas con el medio ambiente evidencia las insuficiencias de su política al respecto, sobre todo cuando se lo compara con la de Colombia. En efecto, mientras que la Constitución colombiana consagra catorce artículos exclusivamente a la cuestión ambiental, en la de Gabón, dos artículos solamente aluden a ello de forma indirecta: el 47 y el 103¹. Eso puede ser interpretado como una falta de interés en los problemas del ambiente. Asimismo, los Códigos forestal, ambiental y de Minas parecen tener que ver con la

¹ El artículo 47 establece las diferentes esferas en las que la ley fija las reglas; el artículo 103 establece las competencias del Consejo Económico y Social.

improvisación. Como ejemplo, el Código ambiental prevé sanciones contra el incumplimiento de la Ley n° 16/93 sobre Protección y Mejora del Medio Ambiente. Las penas van de 45 a 90.000 dólares, o sea las sanciones que generalmente se impone a simples individuos o a pymes. Pero si el infractor es una empresa multinacional, ¿qué multa debería pagar? Claro que el artículo 10 del Código de Minas determina las disposiciones que una empresa debe tomar durante y después de la explotación minera, pero no se dicta ninguna pena en caso de violación de esta disposición.

Otra cosa que se observa en la política ambiental de Gabón es que todo está centralizado a nivel del ministerio del Medio Ambiente, lo que puede dificultar algunos procedimientos y favorecer la corrupción. Ahora bien, en Colombia, la Ley 99 de 1993 involucra a la sociedad civil y al sector privado en las cuestiones ambientales, de ahí la creación del Consejo Nacional Ambiental y el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental que son un espacio que permite a la sociedad civil y las comunidades étnicas participar en “la reglamentación de las disposiciones ambientales” (Sánchez Pérez 2002: 94). A ello se añade el papel desempeñado por asociaciones de protección del ambiente, a ejemplo de la Red por la Justicia Ambiental en Colombia. Ahora bien, en Gabón, las ONGs que se interesan por los problemas ambientales parecen ser marginadas: es el caso de Brainforest Gabón.

4.2. Los límites de las políticas ambientales de Gabón y Colombia

A pesar de todo lo que están emprendiendo Colombia y Gabón por la preservación del ambiente, nos damos cuenta de que muchas cosas quedan por hacer. Sobre todo cuando están en juego grandes sumas de dinero como en la explotación de oro o de madera. En Gabón, a pesar de la existencia de un código de minas, la explotación de oro se hace exclusivamente de forma anárquica, sin el control de las autoridades. El azogue que los buscadores de oro ilegales utilizan para beneficiar el mineral contamina los ríos y las especies que los pueblan. Casi lo mismo ocurre con la explotación maderera. Varias compañías madereras no cumplen con la disposición que les obliga a reforestar las zonas explotadas. Esta situación es la consecuencia lógica de una política ambiental no adaptada: se crean leyes pero el personal de los órganos encargados de hacerlas cumplir escasea o está insuficientemente

capacitado. Asimismo, no basta con crear parques nacionales para pretender proteger la biodiversidad si al mismo tiempo se permite que los promotores inmobiliarios destruyan el manglar –zonas de reproducción de los peces– para satisfacer intereses egoístas.

En el caso de Colombia, las cosas no son completamente diferentes, a pesar de un arsenal jurídico importante. En efecto, según un artículo publicado en *El Espectador*, Gloria Elsa Arias, Jefa de la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y Medio Ambiente, observó que 22 de los 32 departamentos del país “están seriamente afectados por problemas medioambientales” (*El Espectador* 2013) provocados principalmente por explotaciones ilegales de oro. Aún peor, Dalí A. Rojas Díaz, un joven investigador, demuestra en su tesis que las licencias ambientales no constituyen un freno al saqueo del ambiente y que su concesión se hace de forma totalmente subjetiva (Rojas Díaz 2013: 7).

Conclusión

De ningún modo se puede pedir a un país que renuncie a la explotación de sus recursos naturales en nombre de la protección del ambiente. Tanto para Gabón como para Colombia, los recursos naturales constituyen una fuente potencial de divisas. Pero, como se sabe, desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano que se celebró en Estocolmo en 1972, resulta cada vez más patente que el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente deberían ir de la mano. Además, Gabón y Colombia firmaron todos los tratados adoptados hasta la fecha a favor de la protección del medio ambiente. Por eso han elaborado textos legislativos para intentar conciliar la necesaria explotación de riquezas naturales y la obligación de cumplir con sus compromisos con el fin de dejar a las generaciones futuras un planeta sano. Pero muchas cosas todavía quedan por hacer ya que las políticas ambientales que han adoptado no parecen producir los resultados esperados.

Obras citadas

- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Constitution de la République gabonaise, 2000.
- Departamento Nacional de Planeación. 2010. *Bases del Plan nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá, D.C.

- *El Espectador*. 2013. “Explotación ilegal de oro afecta al 70% del país, dicen fiscales ambientales”. En: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/explotacion-ilegal-de-oro-afecta-al-70-del-pais-dicen-f-articulo-459679>. 07 de junio de 2017.
- Foro Nacional Ambiental. 2011. *Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia*. Bogotá, D.C.
- Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 685 de 2001 por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2014. *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente - Anotado*. Bogotá, D.C.
- Naciones Unidas. 1997. “Cumbre para la Tierra +5: Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para el Examen y la Evaluación de la Aplicación del Programa 21”. En: <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>. 07 de junio de 2017.
- Présidence du Gabon. 2015. “Gabon des services, pilier du Gabon émergent : les enjeux par secteur”. En: <http://www.gabon-services.com/le-pilier-gabon-industriel/les-enjeux-par-secteur/le-fer>. 16 de marzo de 2017.
- Rojas Díaz, Dalí Aleixandra. 2013. *Licencias ambientales en Colombia: límites o autorizaciones para el uso de los recursos naturales*, Tesis de Magister en Biociencias y Derecho. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz Soto, Juan Pablo. 2012. “Foro Nacional Ambiental”. En: <http://www.elespectador.com/opinion/foro-nacional-ambiental>. 23 d mayo de 2017.
- Sánchez Pérez, Germán. 2002. “Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia”. En: *Economía y Desarrollo*. Bogotá, Vol.1, N°1, pp. 79-98.