

Algunas Lecciones de la Experiencia Institucional Ambiental Colombiana

Por Julio Carrizosa Umaña

Profesor Titular

Instituto de Estudios Ambientales

Universidad Nacional de Colombia

Antecedentes,

El papel de las instituciones en la gestión ambiental latinoamericana¹ ha sido tratado con cierta intensidad y que se encuentra actualmente en el foco de las preocupaciones políticas. Existen al respecto varios informes internos y numerosos estudios que pueden auxiliar en el análisis²³, así como dos o tres descripciones detalladas del Sistema Ambiental Nacional, SINA⁴⁵. El texto que ha sido distribuido en la convocatoria⁶ reúne muchas de las observaciones que pueden surgir del estudio de la experiencia colombiana y en la actualidad es probable que numerosos analistas de la gestión ambiental se encuentren trabajando sobre el mismo tema. Por lo anterior es necesario entender que esta ponencia tiene que reducirse a la profundización en dos o tres de los subtemas y que no puede considerarse como un estudio amplio.

¹ Rodríguez Becerra, Manuel, Espinoza, Guillermo. Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. 2002. BID. Washington

² Sistema de Información Ambiental de Colombia. Primera Generación de Indicadores de la Línea Base de la Información Ambiental de Colombia. Ministerio del Medio Ambiente, IDEAM, SINCHI, HUMBOLT, IIAP, INVEMAR, Embajada del reino de los Países Bajos. Bogotá. 2002

³ Sistema de Información Ambiental de Colombia. Perfil del Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en Colombia 2001. Minambiente, IDEAM, SINCHI, Humbolt, IIAP, INVEMAR Embajada del Reino de los Países Bajos.

⁴ Ministerio del Medio Ambiente. Logros y Avances de la Gestión Ambiental en Colombia. Informe de Gestión 1998-2002. 2002. Minambiente. Bogotá.

⁵ Ministerio del Medio Ambiente. CVC. Reportaje al Sistema Nacional Ambiental SINA. Las Voces del SINA. 2002. Minambiente. CVC. Bogotá

⁶

1 El Institucionalismo

Al centrar esta ponencia sobre el concepto institucional conviene aclarar de que estamos hablando, Douglas North, el padre del neoinstitucionalismo aclara la diferencia entre las “organizaciones” y las “instituciones”, siendo estas últimas “las reglas del juego en una sociedad” y las primeras las “que proporcionan una estructura a la interacción humana”, incluyendo “cuerpos políticos..cuerpos económicos.. cuerpos sociales y cuerpos educacionales”. Fundamentado en esta diferencia North⁷ construye su cuerpo teórico, en el cual tienen especial importancia variables económicas, como los costos de transacción y variables culturales históricas. En nuestro caso he escogido trabajar con una definición más general en la cual incluyo las organizaciones como parte de las instituciones ambientales. Un punto importante de partida es aclarar, para el caso ambiental, cuales variables generales influyen en las “reglas del juego”. North agrupa estas variables en dos grandes grupos, las que dominan las instituciones anglosajonas y las que prevalecen en las instituciones españolas y en las de América Latina. Pienso que esta simplificación oscurece la variedad de las ideologías acerca de las reglas del juego que influyen en la conducta de los individuos y de las sociedades. El Cuadro I nos proporciona una visión más amplia, aunque demasiado agrupada y, posiblemente, incompleta de las diferentes raíces ideológicas que es posible identificar cuando se profundiza en las ideas que están detrás de instrumentos ambientalistas como los de ordenación del territorio, los proporcionados por la economía ambiental o los referentes al establecimiento de zonas de reserva

⁷ Ver North, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance. 1990. Cambridge University Press. Cambridge, U.K.

CUADRO I

MAPA DE RAICES IDEOLÓGICAS DEL AMBIENTALISMO

<i>Determinismo Físico</i> <i>Determinismo geográfico</i> <i>Predestinación</i>	<i>Materialismo</i> <i>Histórico</i> <i>Dialéctica</i> <i>Marxismo</i>	<i>Epicureismo</i> <i>Utilitarismo</i> <i>Liberalismo</i>	<i>Autonomía</i> <i>Indeterminism</i> <i>o Empirismo</i> <i>Pragmatismo</i> <i>Complejidad</i>	<i>Estoicismo</i> <i>Socioeconomía</i>	<i>Estoicismo</i> <i>Monismo</i> <i>Animismo</i> <i>Romanticismo</i> <i>Fenomenología</i>	<i>Idealism</i> <i>o</i>	<i>Vitalismo</i> <i>Existencialis</i> <i>mo</i>
Pitágoras Arquímedes	Heraclito	Aristipo Epicuro	Heraclito Aristóteles	Zenon Aristóteles	Zenon	Platon	Heraclito
Calvino Bodin Montesquieu Newton		Locke Hume Hobbes Smith	Bacon Pascal Quesnay	Smith	S.Francisco Spinoza		Voltaire Goethe
Malthus Ritter Von Thunen	Hegel	Bentham Darwin J. S. Mill			Rousseau	Kant	Shopenhaue r Heine
Ratzel Marshall	Marx Engels	Marshall	C.Bernard	V. de la Blache T. Veblen	Emerson Shelling Thoureau		Nietzsche
W. Christaller	Lenin	Shumpeter Pareto Pigou	Poincare Wiener C. Peirce	M. Weber	Husser		Kierkegaard Heidegger
		Hayek Von Misses	Prigogine Piaget Hayek	Rosenstein- Rodan			
B.F.Skinner		H. Domar A. Lewis W.W. Rostow	Georgescu- Roegen Margaleff Bertalanffy	Hirschman G. Myrdal	Merleau-Ponty Leopold Bateson	H. Jonas	M. Foucault H. Marcusse

D.Meadows H Daly J. Erlich J Sachs R. Rorty	Habermas O'Connor	Solow Pearse Panayotou	Moran Holling Wilson B. Arthur Elster Martines-Alier Funtowics Gallopín Maturana Castoriadis Left	F. Perroux R. Coase A. Scott A. Escovar D. North Max Neef Amartya Sen Castells Porter Inglehart Krugman	Bachelard A. Naess I. Sachs	J.Rawls M. Walzer	J. Lovelock R. Girard E. Leff
<i>Puritanismo</i> <i>Neomalthusiani</i> <i>smo</i> <i>Desarrollo</i> <i>Sostenible</i> <i>Fuerte</i> <i>Conductismo</i> <i>Comando</i> y <i>Control</i> <i>Límites</i>	<i>Ética</i> <i>discursiva</i> <i>Ecología</i> <i>Política</i> <i>Ecología</i> <i>Radical</i> <i>Solidarida</i> <i>d</i>	<i>Neoliberalismo</i> <i>Economía</i> <i>Ambiental</i> <i>Neohedonismo</i> <i>Desarrollo</i> <i>Sostenible Debil</i>	<i>Economía</i> <i>Ecológica</i> <i>Ecología</i> <i>Política</i> <i>Redes</i> <i>Complejas</i> <i>Ciencias de la</i> <i>Sostenibilidad</i> <i>Ciencia</i> <i>Postnormal</i>	<i>Desarrollo</i> <i>Endógeno</i> <i>Polos de</i> <i>Desarrollo</i> <i>Nueva</i> <i>Geografía</i> <i>Económica</i> <i>Capital Socia</i> <i>Acción</i> <i>Colectival</i>	<i>Ecodesarrollo</i> <i>Economía</i> <i>socioecológica</i> <i>Sostenibilidad</i> <i>Fuerte</i> <i>Ecología</i> <i>Profunda</i> <i>Proteccionismo</i>	<i>Respons</i> <i>abilidad</i> <i>Precauci</i> <i>ón</i> <i>Equidad</i> <i>Respeto</i> <i>Toleran</i> <i>cia</i>	<i>Neoperspecti</i> <i>vismo</i> <i>Contracultur</i> <i>as</i> <i>Gaia</i> <i>Mimesis</i> <i>Etica para la</i> <i>Sustentabilid</i> <i>ad</i>

Estas raíces se presentan en el cuadro organizadas en ocho columnas que mantienen alguna homogeneidad ideológica y en nueve filas en las que coincide la situación histórica de los filósofos o pensadores principales. En la primera fila he colocado las ideas más antiguas, las que pueden ser consideradas como ideas madre del pensamiento ambiental y en la última fila sus descendientes actuales, haciendo énfasis en los conceptos más conocidos que están detrás de la gestión ambiental.

En el Cuadro se ve con claridad la gran variedad de las ideas que conforman las raíces de las diferentes formas o instituciones de la gestión ambiental en Colombia. Ninguna de las grandes columnas ideológicas está ausente en nuestro país, como lo cual se mantiene nuestra tradición intelectual, siempre ávida de nuevas ideas y generosa en su aplicación inmediata. Al contrario de lo que observa North en la práctica del desarrollo económico, en lo ambiental no existe una homogeneidad institucional, ni mucho menos una dependencia de las ideas dominantes en la tradición española. La definición institucional de lo ambiental

en Colombia constituye un mosaico muy amplio, desde la autoridad calvinista subyacente en las normas de “comando y control”, hasta los principios neokantianos de “responsabilidad” y de “precaución”, pasando por los instrumentos económicos utilitaristas, incluyendo también la participación regida por los principios de la ética haberiana del discurso, los mecanismos elsterianos que inducen las acciones colectivas, el pragmatismo de Peirce y las acciones no gubernamentales guiadas por la ecología política, por Gaia o por la rebeldía anticultura marcussiana. Los padres griegos de esta constelación de ideologías incluyen pensadores tan disímiles como Heráclito, Arquímedes, Aristipo, Zenón, Pitágoras, Epicuro, Platón y Aristóteles y entre los pensadores contemporáneos que sustentan las formas actuales de la gestión ambiental se puede reconocer a figuras difícilmente agrupables por su ideología como Rawls, Erlich, O’Connor, Panayotou, Leopold, Lovelock, Margaleff y Arturo Escobar,

No es fácil, entonces, atribuir a una o a otra cultura institucional el éxito o el fracaso de la gestión ambiental en Colombia, lo más que podríamos decir es que su eficiencia o su eficacia radicaría en su eclecticismo o, en el mejor de los casos, a su pragmatismo. Como en otras actividades colombianas la mimesis, la imitación ideológica, domina el panorama y no podemos agradecer o culpar por los resultados a ninguna doctrina hegemónica, pero, también, siempre alguien podría decir que, en el caso de Colombia, es la ausencia de homogeneidad lo que habría motivado un posible fracaso.

Debe anotarse en este punto que esta heterogeneidad ideológica no se encuentra en Colombia en la práctica de la gestión económica. Desde la muerte de Simón Bolívar en lo económico ha dominado claramente la tercera columna ideológica del Cuadro, la que se inicia con el hedonismo de Aristipo, continúa con el Epicureísmo, se consolida a fines del siglo XVIII con los grandes pensadores ingleses que, como Locke, Hobbes, Adam Smith y Bentham conforman, bajo la idea de progreso, la ética utilitarista y construyen la percepción del Estado como el ente gendarme que mantiene las posibilidades de aplicación de esta ética. Desde fines de 1ª década de 1940 estas ideas se convirtieron en instrumentos de acuerdo con los modelos clásicos del desarrollo económico. Rostow, Lewis y Solow han sido seguidos, casi unánimemente, en los varios planes de desarrollo económico que

nuestro país ha conformado y ha tratado de hacer efectivos durante los últimos 55 años. En los últimos diez años esta línea se consolidado y radicalizado con las ideas de Hayek y de von Mises y, finalmente, el consenso de Washington ha homogeneizado la totalidad de la política económica.

Nos encontramos, entonces ante una confrontación que, como se detallará más adelante influye en la efectividad y la eficiencia de las instituciones ambientales. Unas instituciones económicas monolíticas, neoclásicas y neoliberales, que proporcionan el marco macro y microeconómico a unas instituciones ambientales de raíces ideológicas heterogéneas muy diversas

2 El contexto y el desarrollo histórico

El segundo punto que debemos considerar es el contexto en el cual se realiza la gestión ambiental colombiana y los procesos que han conducido a la situación actual. El contexto y su desarrollo histórico establecen los límites de la utilidad de este ejercicio como información válida para el resto de los países de América Latina. Nuestras circunstancias en lo ecológico, lo económico, lo social, lo político y lo cultural sin duda influyen en la forma como los instrumentos y las organizaciones se han conformado y en su eficiencia y eficacia. Difícilmente servirá la experiencia colombiana en países mucho más pequeños o en países desérticos, o en países con densidades de población mucho menores. Tenemos, si, muchas cosas en común, como la pobreza, la mezcla étnica, la corrupción, pero existen por lo menos dos circunstancias que nos caracterizan y nos alejan de la experiencia del resto de los países de América Latina: la complejidad del territorio y la guerra interna.

La complejidad de un territorio puede medirse por la diversidad de sus elementos y la cantidad de interrelaciones entre ellos, así como por la magnitud de la información necesaria para describirlo adecuadamente. Como lo he explicado en un libro anterior la localización geográfica de Colombia, la variedad de su geología y la altura de su relieve, la megadiversidad de su fauna

y flora, su clima tropical y la amplitud de sus patrones de lluvia conforman un conjunto de ecosistemas muy diferentes entre si, en donde se encuentran muestras de casi todos los biomas ecuatoriales. Casi la mitad del territorio colombiano se encuentra cubierta de selva tropical húmeda y los territorios marinos y submarinos colombianos, de una magnitud similar a la de los territorios continentales incluyen ecosistemas propios de ambos océanos. Cuatro de las grandes cuencas principales de América del Sur, la del Amazonas, la del Orinoco, la del Caribe y la del Pacífico se encuentran presentes en Colombia.

Este territorio debido a diversas causas, entre ellas su manejo dogmático y simplista, se encuentra sometido a un conflicto armado interno desde 1947. La complejidad espacial y sus especiales características de relieve y humedad no facilitan el ejercicio de la autoridad estatal y el aislamiento físico, así como la humedad y la fecundidad de los ecosistemas favorecen la rebeldía y la insurrección. La gestión ambiental encuentra especiales dificultades en los territorios selváticos, en las extensas planicies poco habitadas y en los intrincados pliegues de los tres ramales de los Andes que atraviesan el territorio de norte a sur. El control de la pesca en el extenso territorio marino excede también las posibilidades del Estado. En el enfrentamiento entre el Gobierno y los insurrectos se acentúan los conflictos de intereses por la explotación de recursos naturales y en el caos de la lucha armada prosperan toda clase de actividades extractivas ilegales.

3 El SINA⁸

En ese contexto y en la coyuntura de la reforma constitucional de 1991 se construyó en Colombia una respuesta institucional impulsada en parte por la Reunión de Río sobre Desarrollo y Ambiente y en parte por la propia experiencia colombiana de gestión ambiental organizada alrededor del Código de Recursos Naturales y Protección al medio Ambiente., Decreto 2811 de 1974. Esta respuesta institucional y sus resultados son los que analizaremos en la presente ponencia.

El Sistema Nacional Ambiental, SINA, fue creado por la ley 99 de 1993. No es mi objetivo describir detalladamente sus características sino seleccionar algunos temas que creo pueden ser de interés en otros países. Como se dijo arriba, debe señalarse que el SINA colombiano tiene extensos y detallados antecedentes de una gestión ambiental no organizada como sistema pero si

⁸ Ver Ministerio del Medio Ambiente, CVC. 2002 Ob. Cit.

contando con muchas de las instituciones y algunas de las organizaciones que agrupo la ley 99 en el SINA. La existencia previa de estas experiencias, incluso del Código de Recursos Naturales y Medio Ambiente de 1974 probablemente influyen también en la eficiencia y eficacia del actual sistema.

4 Indicadores: eficiencia y eficacia

Es necesario aclarar inicialmente cuales son los criterios que utilizaré para calificar o caracterizar la gestión. Un primer punto es relacionado con los conceptos de eficiencia y de productividad del trabajo, los cuales son intensamente utilizados por el actual gobierno colombiano para evaluar la gestión ambiental, conceptos que no serán utilizados en esta ponencia, dado su sesgo utilitarista y su bajo potencial de medición de la realidad compleja de la gestión. Al introducir la productividad del trabajo en términos cuantitativos como un indicador de gestión ambiental se oscurece la diversidad de los instrumentos de gestión y no se tiene en cuenta las diferencias

sutiles entre el funcionamiento y la inversión en medio ambiente. La minimización del factor trabajo en la gestión ambiental puede conducir a una paralización de las actividades y a una simplificación ingenua de actividades como el seguimiento de los procesos en ambientes de extrema complejidad. Por estas razones prefiero emplear el concepto general de eficacia, entendido como el logro de los objetivos finales de los procesos de gestión o sea la obtención de modificaciones positivas en las características de los ecosistemas y de la sociedad.

4 Una característica principal: la planificación

Para los observadores de otros países es necesario presentar como una de las características fundamentales de la gestión ambiental colombiana la utilización de numerosos instrumentos de planificación en todos los ámbitos territoriales y sectoriales, Para quienes actúan en países donde la planificación ya no existe como instrumento de gobierno o se ha debilitado hasta constituir solo una formalidad, puede ser interesante como en los informes acerca de la gestión ambiental colombiana aparecen numerosos planes y programas como hitos

importantes en lugar de objetivos mas cercanos a la realidad concreta. Esta característica se explica por la coexistencia de diversas ideologías tanto en la Constitución Política colombiana como en las leyes ambientales y en parte de la tradición de la gestión económica. A pesar de que desde la década de 1980 los instrumentos de mercado dominan el ámbito económico colombiano, en la Constitución de 1991, fruto de un acuerdo político, los instrumentos de planificación que se habían venido aplicando 1947 fueron fortalecidos y formalizados, paralelamente a la introducción de instrumentos neoliberales como la autonomía del Banco de la República y la posición privilegiada del marco macroeconómico. En la ley 99 de creación del SINA se ve también esta coexistencia ideológica entre instrumentos de planificación descendientes, al fin y al cabo, de la experiencia soviética y francesa e instrumentos económicos diseñados según la ideología utilitarista y neoclásica anglosajona. El mismo concepto de sistema que se creó en la ley 99 de 1993 tiene aspectos que no corresponden exactamente a la noción construida por von Bertalanffy y von Forrester en el cual la autonomía y la autoregulación tienen un papel fundamental. Tampoco la estructura que se le ha dado al SINA facilita la rápida adaptación de la evaluación y la gestión a las modificaciones de los procesos y a la disminución de la incertidumbre, como lo proponen Holling y otros ambientalistas sistémicos que trabajan dentro del paradigma de la complejidad.

En la practica de las relaciones entre el SINA y el resto del Estado se han agudizado las contradicciones entre el concepto de sistema autónomo y la filosofía general del Estado colombiano. En el presente gobierno la posición del Presidente Uribe, centrada en su capacidad de controlar todas las unidades gubernamentales y en cooperar personalmente en su solución, unida a sus deseos de eliminar la corrupción y a su filosofía general sobre la importancia del Estado como autoridad, ha modificado todavía mas la posibilidad de que el SINA actúe como un sistema autónomo.

Lo anterior se ve con mayor claridad en la confrontación entre el Presidente, el nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las Corporaciones Autónomas. Las CAR en Colombia tuvieron origen en las ideas sobre planificación integral de cuencas hidrográficas difundidas por la escuela norteamericana de planificación regional y fundamentadas en las aproximaciones pragmáticas e ingenieriles de esta escuela. Este énfasis en las soluciones tecnológicas todavía es importante en varias de estas corporaciones y

solamente unas pocas adoptaron posiciones más complejas con énfasis en la educación de la población y en su participación activa en la gestión ambiental. Las diferencias entre las CARS y el Ministerio surgieron desde los primeros años de creación del SINA en torno al poder que el Ministerio podría tener sobre sus directivas, pero posteriormente estos enfrentamientos se suavizaron, al lograrse un acuerdo sobre la utilización de los planes regionales y locales como instrumentos de articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y con las políticas establecidas por el Ministerio. De esa manera este sistema de planificación se convertía en el cerebro de un sistema orgánico, orientación que entra en conflicto con la poca importancia que el actual gobierno le otorga al concepto de planificación en relación con el programa partidista de gobierno y con las audiencias corporativas en las que el Presidente trata de resolver todos y cada uno de los problemas locales y sectoriales

5 Los instrumentos de ordenación

En Colombia los instrumentos de ordenación del territorio se han utilizado ampliamente tanto en lo ambiental como en el urbanismo y en las corrientes actuales de desarrollo territorial. En la gestión ambiental sobresale la actividad alrededor de la constitución de Parques Nacionales y otras áreas protegidas y en el desarrollo territorial es importante la experiencia reciente sobre elaboración de planes de ordenamiento territorial en gran parte de los municipios del país. Las raíces ideológicas de estas dos experiencias tienen su origen inmediato en las formas que tomaron en Europa y en Estados Unidos las tradiciones sobre autoridad real en los cotos de caza, en un contexto de determinismo geográfico al estilo alemán y fortalecidas por el ambientalismo romántico anglosajón.

La primera de estas experiencias, la constitución y operación de Parques Nacionales y otras áreas protegidas es uno de los ejemplos que Colombia puede aportar como un éxito relativo, logrado en condiciones difíciles. Las dos características colombianas que mencionamos atrás: complejidad y conflicto armado, paradójicamente parecen haber sido manejadas acertadamente por el Sistema de Parques Nacionales, la complejidad es mejor comprendida y aumentan las posibilidades de manejo cuando los funcionarios conviven con ella en los

Parques y el concepto de reserva, pese a su tradición monárquica y aristocrática, ha sido mas respetado que otras actividades gubernamentales por las fuerzas en conflicto.

6 Los instrumentos de comando y control

En la tradición gubernamental colombiana, todavía plena de la ilusión del orden infundida por el Consejo de Indias y conformada en gran parte por los códigos napoleónicos, los instrumentos de “comando y control” se han desarrollado intensamente y lo ambiental no ha sido la excepción, especialmente en lo relacionado con el manejo de los recursos naturales. En Colombia el manejo de los permisos y concesiones de agua y de la flora y la fauna ha seguido las formas fundamentadas por los códigos en lo administrativo, lo civil y lo penal. En el código ambiental de 1974 se recogieron muchas de las formas de manejo ambiental aconsejadas por la experiencia francesa y norteamericana sobre el “manejo racional” de los recursos naturales y se introdujo el concepto de ambiente integral con dimensiones ecológicas, sociales y económicas. Entre estas normas fue novedosa la evaluación del efecto ambiental de las acciones y proyectos del gobierno y del sector privado. En la práctica la efectividad del “comando y control” se debilita debido a las características contextuales antes nombradas. Complejidad y guerra naturalmente disminuyen la posibilidad de actuación de abogados, ingenieros y guardabosques, sin embargo la experiencia colombiana apunta a señalar como el establecimiento de normas tiene efectos positivos que no dependen en su totalidad de la aplicación autoritaria de estas normas o sea que existen personas que las cumplen a pesar de que no existan penas o policías que las vigilen,. Entre estas personas, kantianos republicanos, los llamaría Habermas, están algunas personas jurídicas para las cuales el costo de aparecer como infractoras de la ley es mas grande que el riesgo de infringirla ocasionalmente.

7 Los instrumentos económicos y financieros

Los instrumentos económicos sugeridos por la economía ambiental, tales como los llamados impuestos “pigovianos”, diseñados para fortalecer el comportamiento “racional” de los ciudadanos, tienen un papel en las instituciones legales colombianas, especialmente en el diseño actual de las tasas retributivas, las cuales buscan “afectar las decisiones económicas

de los agentes contaminantes por medio de señales de precios”. La aplicación de las tasas ha tenido grandes éxitos en algunas corporaciones regionales al disminuir significativamente indicadores como el DBO y los sólidos suspendidos en emisiones finales de industrias específicas. Otras tasas establecidas en la legislación, como la de reforestación y la de uso del agua no se han desarrollado adecuadamente debido a diversas circunstancias.

El sistema financiero de la gestión ambiental regional establecido por la ley 99, aportes ligados al impuesto sobre la propiedad y sobre la producción de energía ha tenido éxito en las Corporaciones Autónomas situadas en territorios cuya producción energética y valor de la propiedad raíz son significativos. En aquellas que tienen la responsabilidad de manejar áreas selváticas o relativamente desiertas con muy poca propiedad privada y sin ningún desarrollo energético es el gobierno central el que tiene la responsabilidad de suministrarles fondos suficientes, lo cual permite la intervención de criterios políticos locales o partidistas.

8 Las instituciones investigativas, informativas y formativas

Colombia ha efectuado avances significativos en lo investigativo, lo informativo y lo formativo. En el código ambiental de 1974 esos instrumentos se señalaron como fundamentales cuando era muy poco su desarrollo en el país y durante los últimos treinta años se han construido numerosas instituciones y organizaciones dedicadas a los tres temas.

COLCIENCIAS, el Ministerio del Medio Ambiente y numerosas universidades han liderado esfuerzos constantes para planificar y aumentar los recursos destinados a la investigación ambiental. El Plan Nacional de Investigaciones y las numerosas redes que lidera Colciencias sobre los temas de hábitat y medio ambiente constituyen ejemplos interesantes de continuidad y persistencia. La ley 99 de 1993 reorganizó los institutos de investigación ambiental dependientes o vinculados al gobierno, logrando un muy interesante esquema en el cual se cubren con participación de las comunidades y del sector privado prácticamente todos los aspectos. Varias universidades han creado durante los últimos quince años institutos o centros dedicados exclusivamente a la investigación ambiental.

El código ambiental estableció en 1974 el sistema nacional de información ambiental y durante los siguientes 30 años fueron numerosos los esfuerzos para ponerlo en operación.

Los libros ya citados sobre línea base y perfil ambiental publicados en el año 2002 y 2001 constituyen los primeros productos terminados de este largo esfuerzo.

La formación ambiental en Colombia tiene dos experiencias interesantes la política de educación ambiental formal liderada durante los últimos diez años por el Ministerio de Educación alrededor del concepto de Proyectos Ambientales educativos, política que se ha extendido por todo el país con resultados excelentes y la Red Colombiana de Formación Ambiental que reúne más de 20 universidades que cuentan con proyectos de pregrado y postgrado en el tema. La red organiza eventos anuales en donde se presentan las experiencias exitosas

9 Las instituciones de participación

La constitución de 1991 y la ley 99 de 1993 establecieron mecanismos legales para asegurar la participación efectiva de la sociedad civil en la gestión ambiental. Algunos de estos mecanismos, como la acción de tutela han logrado establecer hitos de gran importancia⁹. Otros, como la representación de las organizaciones no gubernamentales en las Juntas Directivas de las Corporaciones Autónomas Regionales han sufrido por conflictos de intereses. En el punto en que analizo las organizaciones me referiré más extensamente a este punto y a la conformación del Ecofondo.

10 Las organizaciones

La ley 99 de 1993 creó una extensa red de organizaciones ambientales cuyo análisis merecería por sí solo un extenso documento. Aquí me referiré únicamente a dos que parecen haber sobrepasado la prueba del tiempo y que merecen ser consideradas como modelos en esta reunión: el Consejo Nacional Ambiental y Ecofondo. En la primera el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial coordina un escenario en el que se reúnen todos los demás ministerios relacionados directamente con el tema, el Departamento de Planeación

⁹ Ver Rodríguez-Becerra, Manuel Ob. Cit. Pg 144

Nacional y representantes de las entidades territoriales, los gremios y las comunidades. El CNA se ha reunido periódicamente durante los cuatro gobiernos que han transcurrido desde su creación y constituye ya un escenario consolidado. Ecofondo fue creado en la misma ley como instrumento para reunir fondos que suministraran recursos a las organizaciones no gubernamentales.¹⁰ Desde su creación se ha nutrido con fondos extranjeros, algunos provenientes de intercambios de deuda. Ecofondo es manejado por representantes de las mismas organizaciones y constituye un ejemplo interesante para financiar proyectos ejecutados por las comunidades.

En el otro extremo de la experiencia es necesario referirse a las Corporaciones Autónomas Regionales¹¹ como experiencia que, a pesar de muchos avances, está hoy siendo sometida a un intenso proceso de crítica por parte del gobierno nacional. La acción de las corporaciones, como ejecutoras de las políticas ambientales y autoridades ambientales constituye una de las únicos ejemplos de un ejercer prolongado de la gestión ambiental a nivel regional y en el campo en donde se verifican los procesos ambientales. Sus funcionarios representan muchas veces los únicos representantes del Estado en regiones alejadas y creo que a pesar de los problemas coyunturales que afrontan, las corporaciones autónomas presentan un esfuerzo de más de cuarenta años digno de ser analizado.

El tema principal en el aspecto organizativo debería ser el de la desaparición del Ministerio de Desarrollo y las modificaciones efectuadas por el Decreto 216 de 2003 al Ministerio del Medio Ambiente, convirtiéndolo en Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Aún cuando es demasiado pronto para evaluar la eficiencia y la eficacia de la modificación debo adelantar algunas observaciones iniciales. Evidentemente el cambio obedece a una idea principal: la necesidad de disminuir los gastos del gobierno, siguiendo los postulados del modelo de reestructuración, se trata, entonces, de una interpretación del Estado que sigue los postulados utilitaristas y neoliberales, especialmente las ideas de Hayek en lo concerniente a la necesidad de afrontar la complejidad de la realidad con los instrumentos del mercado y las recomendaciones del Fondo Monetario sobre la necesidad de reducir el déficit fiscal para establecer un marco macroeconómico atrayente para la inversión y el crédito extranjero. Sin embargo la introducción de los temas de vivienda y de desarrollo

¹⁰ Ver Rodríguez-Becerra, Manuel. Ob. Cit. Pg. 207

¹¹ Ver Rodríguez-Becerra. Ob. Cit. Pg. 113

territorial a un Ministerio de Ambiente podría ser también interpretada como una aceptación positiva de la visión integrada y amplia del ambiente. Infortunadamente la forma como el Decreto 216 organiza el Ministerio disminuye las probabilidades de dialogo entre los tres grandes temas y pareciera que cada uno andará por su lado, con lo cual el cambio organizacional se reduciría , simplemente , a una reingeniería administrativa, en la cual se busca aumentar la “productividad” del trabajo empleado en la gestión estatal. Esta interpretación coincide con las presiones del gobierno para obligar a las Corporaciones autónomas a reducir su planta de personal, siguiendo instrucciones válidas para una fabrica, no para una acción sociocultural en la cual el funcionario público es mucho más que una mano de obra. Nuevamente domina en el gobierno colombiano la percepción monetaria de la realidad y esta se refuerza con la ilusión de lograr objetivos modificando las organizaciones estatales o las normas jurídicas, ilusión muy propia de la tradición colombiana.

11 Las políticas

El Ministerio del Medio Ambiente, antecesor del Ministerio actual, realizó un extenso trabajo de elaboración de políticas¹², con lo cual cumplía las funciones principales establecidas en la Ley 99. Probablemente en ningún otro país haya sido tan intensa y detallado el trabajo de diseño de objetivos, estrategias, programas y proyectos en lo ambiental. También podríamos decir que es demasiado pronto para evaluar la utilidad de esta tarea, pero debemos adelantar una observación general sobre la amplitud de la mayoría de estas políticas, muchas de las cuales son exhaustivas en sus listas de logros necesarios y , al mismo tiempo, poco ingeniosas en el establecimiento de las acciones para lograrlos.

12 Las instituciones culturales no formales

Douglas North y otros neoinstitucionalistas le asignan una importancia fundamental a las instituciones culturales no formales tales como el contexto religioso político en el que se ha desarrollado una sociedad. Analistas anteriores como Norbert Elias develaron el papel de las normas tradicionales, como las de cortesía, en el control interpersonal de la violencia. North hace énfasis en las consecuencias actuales de la hegemonía de tradiciones culturales, como las católicas hispánicas en la velocidad y distribución del crecimiento económico. En nuestro

¹² Ver Rodríguez-Becerra, Manuel Ob.Cit. Pg. 84

caso hemos visto que no parece existir actualmente un solo contexto cultural que guíe el comportamiento ambiental de los colombianos sino, al contrario, muy diversas raíces ideológicas. Sin embargo el análisis que hacemos en el punto primero podría estar restringido a las personas y grupos relativamente “educados” o, por lo menos, “leídos” y como tales influidos por las ideas que traen los libros. En un ámbito más general sería necesario examinar cuales son las instituciones culturales no formales que influyen en el comportamiento ambiental del colombiano común, el no “leído”. Una interpretación inicial puede señalar las más obvias, como el hedonismo consumista que nos afecta a todos y los restos de cultura católica en la cual la historia sagrada enseñada en la niñez es posible que todavía fundamente ideas sobre la supremacía del ser humano sobre todas las demás criaturas creadas por Dios. Una visión un poco más profunda debería incluir la presencia de grupos étnicos africanos y prehispánicos, cuyo comportamiento ambiental en las zonas selváticas ha sido fundamental para preservar amplias áreas relativamente silvestres. Algunas de las ideas de estos grupos, como las de los mamás de la Sierra Nevada de Santa Marta, y el ejemplo de vida de otros, como los paeces y guambianos o las comunidades negras del medio Atrato muy probablemente han sido de importancia para el ambientalismo colombiano.

13 La acción sobre los mercados

Finalmente debemos señalar, como instituciones emergentes de la política ambiental colombiana, los programas de “producción más limpia” y de “mercados verdes” en los cuales se trata de introducir variaciones en el comportamiento de productores y de consumidores, fomentando nuevas aproximaciones a los mercados. Estos proyectos incluyen acuerdos entre las autoridades ambientales y las organizaciones gremiales o los Ministerios encargados de sectores específicos. Incluyen también la acción no gubernamental de numerosas asociaciones de productores que manifiestan su adherencia a los principios del desarrollo sostenible o a líneas verdes como las de agricultura orgánica. En este campo pienso que la experiencia colombiana empieza a ser interesante para otros países y que puede representar una salida, utilitarista pero con ribetes kantianos, en la cual se compensa la búsqueda del lucro con la de la equidad y la responsabilidad

14 Algunos resultados reproducibles

En las siguientes conclusiones trataré de dar respuesta a algunas de las preguntas formuladas por las instituciones que nos han convocado. Una muy interesante es la relativa a como lograr en la práctica institucional la naturaleza transversal de lo ambiental. La experiencia colombiana se reduce aquí a las labores de coordinación política del Consejo Nacional Ambiental, a los acuerdos interministeriales, a la acción de la unidad de política ambiental en el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y a la eventual intervención del Ministro del Ambiente en el Consejo de Ministros o en el Consejo Económico y Social. En la ejecución de las políticas debería también considerarse, como un instrumento transversal, la acción de las corporaciones autónomas regionales, pero su calificación de “ambientales” en cierta forma restringe su posibilidad de acción debido a las resistencias y prejuicios que esta calificación induce en otras entidades estatales. Para observar cuidadosamente en el futuro está la experiencia que se acaba de iniciar con la transformación del Ministerio y la adicción de nuevas funciones a la Corporaciones.

Una segunda pregunta, muy relacionada con los cambios que acabo de señalar, es la relativa a la compatibilidad, dentro de una misma agencia, de las funciones de autoridad ambiental y las de usuario de recursos naturales. El caso más claro en este sentido es el de las unidades ambientales urbanas de las grandes ciudades, las cuales dependen administrativamente de las autoridades territoriales. En el caso de Bogotá, que es el que más conozco, puede darse una doble respuesta. Desde un punto de vista positivo es cierto que nunca la gestión ambiental ha tenido tantos recursos ni tantos logros como después de la constitución de estas unidades. En lo negativo es también cierto que cuando no coinciden las políticas del Alcalde Mayor con las orientaciones ambientales del SINA, el sistema deja de funcionar coherentemente y la unidad ambiental debe plegarse necesariamente a la política de su jefe inmediato. Hace pocos años ocurrió un caso interesante en Bogota durante las discusiones sobre el Plan de Ordenamiento Ambiental del Distrito Capital en el cual no coincidían los programas del Distrito con las apreciaciones de la Corporación Autónoma Regional. El caso fue resuelto por el Ministerio mediante la

conformación de un panel de expertos en urbanismo y en ambientalismo , la solución dada fue demandada por las autoridades distritales del momento y acogida por las autoridades que las remplazaron.¹³

Se pregunta, también, que sabemos hoy de la gestión local y de los efectos de la descentralización. En Colombia la gestión es nacional en cuanto a su definición política y regional, léase departamental en la mayoría de los casos, en cuanto a su operación rural. Solo es local en las unidades ambientales de las grandes ciudades y en algunos pocos municipios a los cuales las Corporaciones Regionales han cedido funciones. Nuestra experiencia sobre operaciones locales es escasa y ha primado la teoría sobre la necesidad de un manejo regional que asegure la coherencia macro de las actividades, para lo cual el Ministerio ha incentivado la elaboración de planes que cubran el territorio de varias corporaciones. Algunas CARS han conformado seccionales en un intento de descentralización. Los resultados no son claros pero persiste la crítica sobre la lentitud y falta de oportunidad de la acción en campo de las corporaciones cuando se trata de afrontar tareas urgentes como detener la explotación de un bosque o manejar una emergencia de contaminación. Aquí entra nuevamente en consideración la extrema complejidad del territorio colombiano en el cual el viaje desde la sede de una corporación a un municipio afectado puede requerir muchas horas. Si se considera como objetivo de la gestión ambiental el avance hacia el desarrollo sostenible el problema se complica aún más y es posible llegar a concluir la conveniencia y necesidad de estudiar y promover más la sostenibilidad local que la sostenibilidad nacional, como lo he mencionado en estudios anteriores.

¹³ Ver Ardila, Gerardo (Compilador) Territorio y Sociedad. El caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá. 2003. Red de Espacio y Territorio. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá