
COMENTARIOS A LA POLÍTICA AMBIENTAL

Juan Patricio Molina
Director del Centro de Investigaciones
para el Desarrollo de la Universidad Nacional.



La política ambiental propuesta en el plan de desarrollo se enmarca en el concepto de desarrollo humano sostenible,

entendido como la ampliación de las oportunidades y capacidades de la población, a través de formación de capital social, para satisfacer en forma cada vez más equitativa las necesidades de las generaciones presentes, mediante un manejo prudente del patrimonio natural y mantener abiertas al mismo tiempo sus opciones de bienestar a las generaciones futuras [Presidencia 1994, 181].

Este enfoque sigue las orientaciones que se han venido imponiendo a nivel mundial para incluir la dimensión ambiental en el desarrollo y la tendencia de los dos gobiernos anteriores de hacer explícita en sus planes una política ambiental.

El desarrollo sostenible no es una política sino un principio que debe regir las políticas. Su contenido es más amplio que el del desarrollo económico: propone un modelo de crecimiento y de acción humana que incluya criterios ambientales, y la idea de asignar y conservar los recursos en forma sostenible a lo largo del tiempo. Engloba, además, otras ideas fundamentales como la atención prioritaria de las necesidades básicas de las personas y el reconocimiento de que su satisfacción actual y futura está limitada por los recursos naturales, el estado de la tecnología y la organización social.

Al acuñar el término "humano" en el concepto de desarrollo sostenible, el Plan pretende dar más fuerza al aspecto social. Pero esto no se refleja de manera consistente en acciones y programas con impacto sostenible en el tiempo sobre los grupos pobres. En otras palabras, el documento recae en la definición clásica de desarrollo sostenible y, en

la formulación de los programas ambientales, no es convincente sobre la posibilidad de ejecutar sus políticas. Su gran debilidad es el abismo entre lo deseable —a lo que dedica mayor atención— y lo posible, a lo que no da un tratamiento realista pese a ser lo más importante.

LAS PRIORIDADES DE POLÍTICA AMBIENTAL

Los objetivos de la política ambiental son el mejoramiento de la calidad de vida, una gestión ambiental sostenible y una producción limpia. Para lograrlos propone acciones de mejoramiento ambiental y acciones institucionales. Las primeras incluyen los programas de protección de ecosistemas estratégicos, mejor agua, mares y costas limpios, más bosques, mejores ciudades, producción limpia y una política poblacional. Las segundas, los programas de educación y concientización ambiental, el desarrollo del Sistema Nacional Ambiental, Sina, el Sistema de Información e Investigación y la planificación y el ordenamiento ambientales.

El documento es un buen aporte a la organización del inventario de los temas ambientales. Pero los programas son ambiciosos y el tratamiento de los temas es general y no establece prioridades. En vista de la importancia y urgencia de todos los problemas ambientales, es necesario definir criterios claros y explícitos que permitan al Gobierno concentrarse en lo que mejor puede hacer. Entre estos criterios cabe mencionar la experiencia acumulada por el país en cada una de las áreas intersectoriales mencionadas, la capacidad técnica e institucional para abordarlos, su importancia relativa y coyuntural, y la posibilidad de obtener recursos de financiación, particularmente de origen externo.

El desafío consiste, entonces, en concretar las prioridades, alcances, tiempos y recursos de la política ambiental. Las *Bases* representan un avance en esta dirección, pero aún se requiere un esfuerzo mayor. Además, el documento no siempre permite ubicar las causas de los problemas y la forma de atacarlas. Pareciera más bien que se desea actuar sobre sus manifestaciones.

Bastan unos ejemplos. En el programa Hacia una Producción Limpia se podría haber avanzado más en la articulación de lo ambiental a los problemas estructurales de cada sector. En lo agrario, no se aborda un tema crucial: la problemática ambiental derivada del ineficiente aprovechamiento de muchas zonas productivas que, por sus inadecuadas estructuras de tenencia, uso y rentabilidades, no sólo afrontan acelerados procesos de degradación de la base natural, sino que también

expulsan población, con los consiguientes procesos de migración, colonización y expansión de la frontera agrícola. Una política ambiental estratégica debería contemplar acciones conjuntas con el Ministerio de Agricultura en estos frentes, los cuales muestran que muchos problemas ambientales son resultado de políticas o desarrollos productivos inapropiados en otros sectores.

El país carece de una política de colonización, pese a que ésta es la principal causa de deforestación en el país. Su formulación es bastante compleja, pues este proceso depende de muchas variables que son del resorte de otras políticas. Cualquier política en este campo debe estar ligada a la descentralización de los territorios de colonización reciente. Es recomendable que en las zonas en construcción —Urabá, Costa Pacífica, Chocó, Amazonia— los entes locales y regionales tengan mayor poder decisorio para planificar su desarrollo y para que los intereses territoriales primen sobre los sectoriales. Se requiere una estructura del Estado a nivel territorial más sencilla y polifacética, en contraste con las tendencias más especializadas y sectorializadas del Estado a nivel central. También es conveniente contar con mecanismos más efectivos para que los gremios, las organizaciones de productores, las ONG y demás agrupaciones de la sociedad civil puedan incidir decisivamente, junto con el Estado, en la orientación del desarrollo de estos territorios. Los puntos aquí mencionados son, a su vez, retos que debe asumir el Sina en materia de planificación ambiental y el sector privado en el manejo ambiental.

Tal como plantea el documento, los planes de ordenamiento son un insumo necesario para el sistema de planificación territorial. El país ha trabajado sobre todo en el nivel de información, generación de datos, cartografía y modelos de zonificación, pero no ha ligado este proceso al de análisis y definición de políticas. Por tanto, además de continuar con la zonificación del país a mediano plazo, se debe crear el marco para tomar decisiones con base en lo que se conoce, es decir, dar prioridad al uso de la información disponible para el ordenamiento y la planificación de sistemas ambientales. El Sistema de Información Ambiental es el soporte para las políticas de ordenamiento territorial. Estas deben fundamentarse en el nivel local, con mecanismos de organización y participación de los pobladores para controlar el uso adecuado de los suelos y de la base natural, aquí el sector privado juega un papel decisivo. De ahí la necesidad de impulsar las agendas ambientales locales.

Es importante que el país defina rápidamente un cinturón de áreas protegidas para defender aquellos ecosistemas que así lo ameriten por su riqueza biofísica. El país dispone de una importante base

natural que, previa identificación de lo que se tiene, podría articularse en un sistema coherente. Los parques nacionales, para los cuales no se presenta una política, son un componente básico.

Dadas las previsiones de algunos organismos sobre el aumento de la migración rural-urbana por la violencia y la crisis del sector rural, la política de asentamientos humanos y expansión urbana cobra gran importancia en materia ambiental. La política frente a la expansión de las principales ciudades amerita un tratamiento más concreto que el presentado en el documento. El documento toca este punto en forma muy general.

La educación ambiental debe ser prioritaria pues permite atacar la raíz de muchos problemas ambientales: el desconocimiento de la población acerca de las prácticas adecuadas de manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Para el Ministerio del Ambiente, el reto no sólo es establecer los planes de educación ambiental correspondientes sino garantizar, conjuntamente con el Ministerio de Educación, una acción continua y permanente a fin de que estos procesos tengan impacto a mediano y largo plazos.

En el contexto internacional, la política ambiental debe ser desarrollada por cada país pero articulándola a los principios que se han ido universalizando. Así, en la Ley del Ministerio del Ambiente el gobierno colombiano acogió muchos principios de la Declaración de Río. La ejecución de políticas nacionales está asociada a la disponibilidad de recursos externos de financiación y éstos son condicionados relativamente por la política internacional en materia ambiental. Esos recursos contribuyen a una mejor formulación de las políticas y a su continuidad.

El Programa de Mejor Agua aborda otra prioridad: el suministro de agua potable, condición básica para mejorar la calidad de vida de los colombianos, que requiere el manejo de las cuencas que abastecen a los acueductos y su descontaminación. No obstante, el documento no recoge políticas y mecanismos sobre inversiones en conservación de fuentes hídricas asociadas a proyectos de acueductos probados exitosamente por algunas corporaciones de desarrollo. Los municipios tienen mucha experiencia en el suministro de agua a sus cascos urbanos, pero carecen de conocimientos e instrumentos para un manejo apropiado de la fuente hídrica. Mediante líneas de crédito novedosas o preferiblemente por cofinanciación se podrían amarrar las inversiones en construcción de acueductos (después de la bocatoma) a las de manejo de fuentes hídricas (antes de la bocatoma). Esto ayudaría a

que los municipios asuman un papel más decidido en la conservación de sus cuencas.

El documento hace manifiesta la importancia de la sociedad civil en la política ambiental. Debe recalcarse la necesidad de establecer instrumentos de participación y compromiso efectivos, en cuya identificación el documento es aún débil. El papel del sector privado consiste en implementar procesos tecnológicos responsables, realizar acciones populares para el control de la gestión ambiental —tutelas y veedurías ambientales—, participar en los procesos locales de planificación y ordenamiento territorial y satisfacer a los clientes ambientales, es decir, producir bienes que cumplan los requerimientos de calidad, precio y oportunidad e incorporen criterios ambientales. La producción de bienes ambientalmente seguros no debe ser tan sólo el resultado de procesos intimidatorios y de exigencias legales, también debe responder a las necesidades del mercado. Se debe procurar que este tipo de productos tengan una mayor acogida en el mercado en condiciones normales de competencia.

Hay tres elementos de la propuesta de política ambiental que merecen destacarse: la importancia que asigna a la educación, el espacio que abre a la participación del sector privado y a la sociedad civil en la formulación y ejecución de políticas, y el incremento de recursos financieros.

En síntesis, es cierto que es muy complejo establecer prioridades de política ambiental, dado que se debe combinar lo intersectorial y lo territorial. Esto se refleja en las funciones que la Ley 99 asignó al Ministerio del Ambiente: no sólo formular la política y establecer las reglas de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, sino también fijar los criterios ambientales que deben incorporarse en la formulación de las políticas sectoriales y en la planificación de los demás ministerios y entidades. Es de esperar que en la versión definitiva del plan se avance en concreción y las prioridades sean más precisas que en las *Bases*.

Siendo realistas, es difícil exigir al gobierno que avance mucho en cada uno de los programas propuestos. Su mayor prioridad y sus principales avances deben esperarse en el fortalecimiento institucional, sin el cual no es posible tener éxito en los demás frentes.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

El documento plantea que "el objetivo de un Desarrollo Humano Sostenible obliga a tener consideraciones ambientales en las políticas

de crecimiento urbano, industrial, agraria, de población, asentamientos humanos y expansión urbana, comercio exterior y relaciones internacionales, entre otras" [Presidencia-DNP 1984, 182]. El cumplimiento de este objetivo está ligado íntimamente a la formulación de la política ambiental en sus elementos intersectoriales y a la operacionalización del Sina. Una de las metas del Plan es estructurar y poner en marcha las principales entidades que lo conforman y establecer mecanismos de coordinación y concertación. Sin embargo, la ejecución de la política ambiental depende de las posibilidades reales de operacionalizar el Sina, tema que no se desarrolla en el documento.

Se trata de un sistema abierto que incorpora a los administradores y a los usuarios de los recursos naturales, a niveles público y privado. Aunque conceptualmente válido, impone al Ministerio del Ambiente el desafío de articular un sistema concebido en forma muy amplia y sin fronteras. La realidad institucional del país hace pensar que un sistema así no es operacionalizable en la práctica; por lo tanto, se requieren concretar esquemas para hacerlo viable.

Entre sus múltiples responsabilidades, el Ministerio tendrá que abordar complejas relaciones intersectoriales y territoriales para conciliar los intereses de los administradores y de los usuarios de los recursos naturales. Muy seguramente, gran parte de su labor de coordinación se centrará en dirimir conflictos.

En el Sina se configuran dos tipos de relaciones institucionales: entre las entidades que conforman su columna vertebral y entre éstas y los demás componentes. Las primeras deben ser una prioridad del Ministerio, a fin de estructurar y operacionalizar el Sistema. Las segundas deben estar en función de las prioridades de política, de modo que el Ministerio centre su labor interinstitucional. La política ambiental es crucial para engranar el sistema nacional ambiental y requiere definir una agenda guía del sistema. Esta puede responder a acuerdos bilaterales del Ministerio más que a un gran acuerdo entre muchas entidades.

El fortalecimiento de la columna vertebral del sistema garantiza el cabal cumplimiento de las funciones de formulación de política, de planificación y de ordenamiento ambiental, mientras que las relaciones con los demás componentes deben llevar a una adecuada gestión de los recursos naturales. En este punto debe tenerse en cuenta que el Ministerio será relativamente débil por algún tiempo, con una baja capacidad de negociación frente a entidades de gran experiencia en el aprovechamiento de los recursos naturales. Para obviar este desbalance es recomendable concentrar inicialmente los esfuerzos en pocas áreas.

Los procesos de fortalecimiento institucional en el país han probado ser lentos y es necesario entenderlo para no sobredimensionar las metas. En la realidad, la política ambiental del pasado se concentró en el diseño de la estructura institucional, concretada en la Ley 99 de 1993, labor que tomó prácticamente dos gobiernos.

Una tarea de este gobierno es el montaje de las entidades que vertebran el Sina (Ministerio, Institutos, Corporaciones y Municipios). Y un factor decisivo para su exitoso funcionamiento es la disponibilidad y formación de recursos humanos conocedores de la temática ambiental, una de las principales debilidades del país. Este gran vacío no se llenará en el corto plazo, pero requiere decisiones inmediatas. Lamentablemente, las *Bases del Plan* no las propone explícitamente. Las universidades no están preparadas para atender adecuadamente la demanda institucional por recursos humanos, de modo que deben identificarse programas de formación internacionales que respondan a las necesidades del país. Simultáneamente, el apoyo a las universidades debe dirigirse a establecer programas ambientales del más alto nivel para la formación de recursos humanos.

La experiencia del país muestra que las carencias de política en materia ambiental han estado directamente relacionadas con la débil estructura institucional que imperó en el pasado. Los municipios reciben el mayor peso del Sina mediante la atribución de funciones ambientales y la transferencia creciente de recursos. Sin embargo, no tienen una capacidad ejecutora apropiada; por tanto, es necesario fortalecer no sólo esa capacidad sino también sus capacidades de contratación, de vigilancia y control, y de planificación ambiental, para articular este componente a los demás sectores en los planes municipales de desarrollo.

El reto institucional con respecto a las Corporaciones consiste en aumentar su capacidad de planificación, coordinación y ejecución de la política ambiental. Los departamentos deberán incrementar su capacidad de convocatoria y coordinación institucional. Igualmente, deberán fortalecer su capacidad de coordinación interdepartamental. En materia de planificación, se debe fortalecer su capacidad para articular el componente ambiental en los planes departamentales de desarrollo.

COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN

La concertación horizontal y vertical del Sina se da a varios niveles. En el nacional se encuentran el Consejo Nacional Ambiental y el

Comité Técnico Asesor que, además, son escenarios de participación y concertación de la sociedad civil. En el regional, los consejos directivos de las Corporaciones y los Consejos Ambientales Regionales y Municipales.

Un aspecto fundamental de la Ley 99 es la municipalización del manejo ambiental. Por ello es conveniente que los procesos de concertación y coordinación, igual que la planificación ambiental, partan desde el nivel municipal. Esta es la base para que puedan cumplirse de modo satisfactorio, aunque implica choques con la estructura sectorial de la planificación y de la toma de decisiones. Es recomendable, entonces, homologar los criterios de concertación que se utilicen en las instancias o consejos ambientales a nivel nacional y territorial.

En vista del papel de las corporaciones de desarrollo en la planificación y la coordinación ambiental, sus consejos directivos se convierten en instrumentos decisorios para la concertación y la planificación territorial. De ellos hacen parte las principales entidades públicas departamentales y los gremios. Existe el peligro de que la asignación de recursos en su territorio de jurisdicción se vea afectada por criterios políticos según los intereses del gobernador, que preside la Corporación. Por tanto, es necesario establecer mecanismos técnicos que permitan contrarrestar estos sesgos eventuales en las decisiones del consejo directivo.

En cuanto al Consejo Nacional Ambiental, su principal función es la coordinación pública intersectorial en lo relativo a políticas, planes y programas ambientales. Sus conformación es amplia, están representados todos los sectores y la ley le asignó un carácter consultivo. El interrogante es si este Consejo operará verdaderamente. La experiencia indica que ello dependerá básicamente del interés y la capacidad del Ministro del Ambiente para utilizarlo como órgano consultivo.

El Consejo Técnico Asesor es el de mayor importancia desde el punto de vista de la formulación de política del Ministerio y debería operar de tiempo completo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Presidencia de la República-DNP. 1994. *El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1988*, Bogotá.