

ANOTACIONES PARA LA HISTORIA DE LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

Manuel Rodríguez Becerra

Artículo tomado de: Rodríguez Becerra, Manuel. Memoria del primer ministro del medio ambiente. Tomo I. 7 de febrero-6 de agosto de 1994. (pág. 9-92)

Cuál es la misión que le ha dado el señor Presidente de la República al nuevo gerente del INDERENA? ¿Deberá darle entierro a este instituto y empujar la idea de una Comisión Nacional Ambiental? ¿O simplemente es un nombramiento de rutina, y solo habrá presencia?". Germán Andrade hacía estos interrogantes en su columna de El Espectador, en diciembre de 1990, como reflejo de las muchas inquietudes que a finales de ese año rondaban entre los ambientalistas¹.

El camino hacia el ministerio

El último día de octubre de 1990 el Presidente de la República, César Gaviria, al ofrecermelo el cargo de Gerente General del INDERENA, me señaló cuatro grandes retos: reorganizar el sector ambiental, participar activamente en la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, participar en la Asamblea Nacional Constituyente en lo referente a los artículos sobre medio ambiente que debían consagrarse en la nueva Constitución, y liderar la solución de algunos problemas difíciles y polémicos, y adelantar algunos programas y proyectos prioritarios.

Como temas calientes mencionó la ubicación del puerto carbonífero en la costa Caribe, en esos días el centro de una gran controversia, y la construcción de la Carretera Marginal de la Selva sobre la cual también había habido una gran polémica durante la administración Barco. Como áreas programáticas señaló la Sierra Nevada de Santa Marta y la Sierra de la Macarena.

El Presidente me ofreció la Gerencia con tono afirmativo y entusiasta, haciendo especial énfasis en la reorganización del sector y en las relaciones exteriores.

Señaló que era necesario revisar el proyecto de creación del DARNAR (Departamento Administrativo de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente), de la administración Barco, y manifestó su escepticismo sobre la reorganización del sector ambiental mediante un departamento administrativo, por considerarlo una figura muy débil. Sin embargo, afirmó la necesidad de revisar ese proyecto y de efectuar nuevas propuestas para la organización del sector.

Recordó que en las reuniones sostenidas con diferentes Jefes de Estado desde el momento de su elección dos temas prioritarios surgían siempre en la agenda: comercio exterior y medio ambiente. Pero no sólo había que participar muy activamente en la Conferencia de Río: era necesario adelantar una agresiva campaña en el exterior para la consecución de fondos donados, indicación que reflejaba la posición del Presidente sobre la deuda ecológica de los países desarrollados con los países en desarrollo,

¹ El Espectador, diciembre 15 de 1994, pág. 4A

expresada siempre en sus discursos sobre la cuestión ambiental, y que reflejaba también las enormes expectativas que sobre el particular estaba generando la Cumbre de la Tierra.

El Presidente también explicó por qué había pensado en mí para ese cargo: la formación en administración (en ese momento era Decano de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes) me habilitaba para la reorganización del sector; además él no quería para el INDERENA un "verde", sino alguien que en forma razonable buscara conciliar conservación y desarrollo. Por eso, añadió, se había demorado en nombrar Gerente. A partir de ese tipo de perfil, precisó, le ofreció el cargo a Eduardo Aldana, quien no lo aceptó.

A los pocos minutos de iniciada la conversación, que tuvo lugar en el despacho de la Primera Dama, Ana Milena Muñoz de Gaviria, y con ella como testigo de excepción, acepté la oferta. Lo hice con la misma velocidad con que había declinado el ofrecimiento de la dirección del ICFES, el 8 de agosto, casi tres meses atrás.

No acepté un cargo en una área que conocía ampliamente (había trabajado diecisiete años en la Universidad de los Andes como profesor, Secretario General, Decano de la Facultad de Artes y Ciencias, Decano de la Facultad de Administración y Vice rector Académico) para aceptar uno en una área en la cual no tenía ninguna experiencia. Al despedirme de Ana Milena, ella me dijo: "Cómo es la vida. Estábamos en mi despacho hablando de COLFUTURO y saliste con nombra miento"². Cuando salí de Palacio estaba entre asombrado, aturdido y satisfecho con la decisión tomada.

La conversación tuvo el tono descomplicado de Gaviria, aumentado por la amistad que habíamos tenido durante veintidós años, iniciada en las aulas de la Universidad de los Andes. Pero en su contenido se reveló la importancia que para él tenía el tema ambiental en su agenda.

Era un asunto nada claro para los ambientalistas que, antes por el contrario, y no sin razón, veían con preocupación el paso de los meses sin que se nombrara gerente del Instituto. Además, se había creado un gran desasosiego con la posición asumida por el gerente encargado, Felipe Pineda, en torno a la posible viabilidad ambiental que otorgaría el Instituto para la construcción de un puerto carbonífero en el Parque Tayrona.

La Comisión Nacional Ambiental y el DARNAR

Antes de posesionarme, el doctor Felipe Pineda, gerente encargado del INDERENA, me entregó un proyecto de ley para la creación de la Comisión Nacional Ambiental, que sería presentado al Congreso, con el fin de reorganizar el sector ambiental. El doctor Felipe Pineda manifestó que ese proyecto había sido elaborado y discutido en el Departamento Nacional de Planeación, sin que se hubiera adelantado ninguna consulta con el INDERENA. La copia que me entregaba había llegado por el correo de las brujas.

Según pude determinar, el proyecto había sido elaborado mediante el trabajo efectuado durante los meses de septiembre y octubre en la División de Política Ambiental y de Corporaciones Autónomas Regionales del Departamento Nacional de Planeación (DEPAC), dirigida entonces por quien fuera el primer viceministro del Medio

² Ana Milena Muñoz de Gaviria me invitó al proceso de creación de COLFUTURO a finales del mes de agosto de 1990. El día en cuestión estábamos reunidos en su oficina analizando los posibles candidatos para coordinar el proceso de concepción, diseño y promoción de COLFUTURO. En eso entró a la oficina el Presidente y se inició la conversación referida.

Ambiente, Eduardo Uribe Botero. Como asesor de este proyecto había participado muy activamente el doctor Alberto Uribe, consultor colombiano radicado en Brasil durante más de una década y quien había trabajado en los procesos de reforma del sector ambiental de ese país.

El nuevo proyecto de la Comisión Nacional Ambiental, sustitutivo del DARNAR, había sido puesto a consideración de algunos representantes ambientalistas, como Julio Carrizosa y Augusto Ángel, en reuniones de carácter cerrado, a quienes se les había presentado como cuestión decidida e informado que sería presentado al Congreso en el curso del segundo semestre de 1990.

Preocupado por la existencia de este proyecto, acerca del cual el Presidente de la República no había hecho ninguna mención, le llamé telefónicamente para expresarle que si ya existía una definición sobre la reorganización del sector ambiental y un proyecto a punto de presentarse al Congreso, desaparecía una de las principales motivaciones para mi aceptación del cargo. El manifestó no conocer el proyecto y reiteró que precisamente me había nombrado para que revisara las posibles formas de organización del sector ambiental y efectuara una propuesta. Me solicitó me posesionara de inmediato con la seguridad de que el proyecto de la Comisión Nacional Ambiental no sería presentado al Congreso en ese semestre y que así tendríamos tiempo suficiente para decidir cuál era la mejor alternativa.

EI DARNAR

En la elaboración del proyecto de la Comisión Nacional se habían tomado elementos del proyecto de reforma de la administración Barco para la creación del Departamento Administrativo de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (DARNAR).

El DARNAR sería el ente rector de la política ambiental y la máxima autoridad ambiental del país y a él se adscribirían las corporaciones autónomas regionales, un total de 18 con cobertura nacional, producto de la redefinición de la jurisdicción de las existentes, de la fusión de algunas de ellas y de la creación de tres nuevas. Como otros elementos del esquema propuesto, se destacaban el fortalecimiento financiero, la creación del Sistema de Información Ambiental y del Servicio de Investigaciones Ecológicas y de Administración de Parques Nacionales y la liquidación del INDERENA. Este proyecto del Departamento Administrativo de Recursos Naturales y del Medio Ambiente fue elaborado bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, mediante un amplio proceso de consulta a nivel nacional con las organizaciones no gubernamentales y con diferentes grupos de interés en el cual participaron muy activamente entes como la Fundación Alma³.

Veinte años para reformar las instituciones ambientales

Pero la iniciativa de reformar las instituciones ambientales no era nueva: el INDERENA la había contemplado desde casi veinte años atrás, en el curso del complejo proceso que dio origen al Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, expedido mediante el Decreto Ley 2811 de 1974 y sancionado por el Presidente Alfonso López Michelsen. Apareció entonces claro que era necesario

³ Asociación de Profesionales al Servicio del Estado en la Gestión Ambiental APROAMBIENTE. "La Creación del DARNAR" ¿Una respuesta real o burocrática a la crisis ambiental del país? En Revista *de la Universidad Nacional*, enero de 1990, págs. 33-42. Fundación Alma, "Hacia una reestructuración del sector ecológico nacional: conclusiones", junio de 1990.

reformularlas, entre otras cosas para poner en práctica con eficacia la nueva normatividad. La Presidencia arguyó entonces que era necesario esperar hasta 1976, cuando se harían algunos ajustes institucionales en el sector público.

Así se hizo, y en ese año, mediante el Decreto 133, se le dieron al Ministerio de Agricultura nuevas funciones en materia ambiental, y, entre ellas, la de hacer recomendaciones a la Presidencia de la República sobre la política de recursos naturales renovables y medio ambiente en el país. Se hicieron también unas pocas reformas al INDERENA entre ellas la de otorgarle la función de asesorar al ministerio en materia de política ambiental. Se le cambió también el nombre: de Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales pasó denominarse Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente. No era simplemente un asunto nominalista; el Instituto que se había creado durante la administración de Carlos Lleras en 1968 obedecía más al objetivo del aprovechamiento de los recursos naturales que a su conservación. La Conferencia de Estocolmo, en 1972, y el Código habían señalado la prioridad de la conservación y del uso racional de esos recursos, para lo cual fue necesario adecuar el Instituto.

La idea de la reforma del sector siguió rondando en el INDERENA toda vez que se consideraba que la reforma de 1976 había sido muy insuficiente. En 1979, el Instituto elaboró un proyecto para la reorganización del sector ambiental. Se exploró entonces, tanto la alternativa de crear un departamento administrativo como la de crear un ministerio⁴.

En 1985, la firma Mejía, Millán y Perry finalizó un estudio contratado por el INDERENA, durante la administración de Margarita Marino de Botero, que diagnosticaba los aspectos legales y jurídicos vinculados con el ordenamiento institucional y la administración de los recursos naturales renovables y el ambiente, hacía una breve descripción de la experiencia institucional y efectuaba propuestas de reorganización de la estructura institucional. El estudio adelantado, de conformidad con unos términos de referencia presentados por el Instituto, concluía que la administración y manejo de los recursos naturales renovables se podría realizar de manera más adecuada a nivel regional. Para ello proponía la creación de un Departamento Administrativo (DARNAR), al cual estuvieran adscritas las corporaciones autónomas regionales, cuya delimitación de área de jurisdicción debería basarse en el criterio de cuenca hidrográfica⁵. Y fue precisamente con base a este estudio que se elaboró el proyecto para la creación del DARNAR, durante el último año de la administración Barco.

El estudio en cuestión, al reconocer que se requería un reordenamiento institucional sustancial, señalaba que para lograrlo se deberían enfrentar "dificultades políticas y administrativas considerables, las que probablemente no se podrían superar en el muy corto plazo". No estaban lejos de la verdad: desde 1984, al país le tomarían otros diez años para reorganizar a fondo las instituciones ambientales, meta que se había fijado el INDERENA diez años antes.

Razones in-crescendo para la reforma del sector ambiental

⁴ INDERENA. "Exposición de motivos para el proyecto de ley mediante la cual se crea el (Ministerio) (Departamento Administrativo) del Ambiente y de los recursos naturales renovables y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República", 1979.

⁵ Mejía, Millán y Perry, "Aspectos Institucionales del Manejo de los Recursos Naturales Renovables en Colombia: Diagnóstico y propuestas de reorganización del sector", Tomo II, julio de 1985

En la medida que pasaron los años se fueron acrecentando las razones para reformar las entidades encargadas de la gestión ambiental. En primer término, porque llegó a tenerse una gran atomización de las competencias ambientales en diferentes organizaciones del orden nacional y regional, debilitándose la gestión del Estado. Si bien INDERENA era la primera autoridad ambiental, otras organizaciones tenían competencias en áreas críticas, como los casos de los ministerios de Salud y Minas y Energía, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT), la Dirección Marítima y Portuaria (DIMAR), INGEOMINAS y el DNP.

De otra parte, INDERENA no tenía jurisdicción en todo el territorio nacional, ya que las corporaciones autónomas regionales llegaron a tenerla sobre el 40% del territorio, pero mantenía competencias en algunos asuntos en la jurisdicción de éstas. Además, el presupuesto del INDERENA se fue debilitando en términos relativos, frente al de las corporaciones, y en términos absolutos frente a las enormes responsabilidades que le estaban asignadas y frente a los nuevos problemas ambientales que fueron surgiendo en el país, como resultado de su proceso de crecimiento económico y del aumento de su población. Para 1993 el presupuesto total del Instituto ascendía a \$16.000.000.000, para cubrir el 60% del territorio nacional, equivalente al 15% del presupuesto total de las 18 corporaciones en el sector ambiental, que cubrían el 40% del territorio. Había además frentes de actividad con una dotación de recursos muy insuficiente; así, por ejemplo, el presupuesto total de parques nacionales apenas llegaba a los \$ 1.500.000.000, para atender 43 unidades con un área aproximada de 9.000.000.000 de hectáreas.

Cuando se creó el Instituto ya existían dos corporaciones regionales: la CAR y CVC, con jurisdicción en la Sabana de Bogotá y el Valle de Ubaté, y en el Valle del Cauca (con exclusión de los municipios del andén Pacífico) y los municipios del norte del Cauca, respectivamente. Tenían como uno de sus objetivos la administración y protección de los recursos naturales renovables, pero su función principal era la de construir obras de infraestructura regional y municipal. La CVC había sido concebida a imagen y semejanza de la corporación del Valle de Tennessee (EE.UU.) y tenía como objetivos centrales la generación y distribución de energía y en general el uso racional de la cuenca del río Cauca. Fueron corporaciones cuyos objetivos de protección y buen uso de los recursos naturales renovables ocuparon un papel secundario en su agenda, y estuvieron con mucha frecuencia supeditados a los proyectos de desarrollo; hecho que se facilitó por su doble papel de juez y parte, es decir, por la atribución de otorgarse a sí mismas las viabilidades ambientales de obras de infraestructura bajo su responsabilidad. Las corporaciones que nacieron en los años setenta y ochenta fueron montadas, siguiendo el modelo de estas dos corporaciones (sin la función eléctrica).

En la medida en que se fueron creando las corporaciones se fue desmembrando el INDERENA. En los últimos veinte años, el Instituto perdió jurisdicción en las áreas donde fueron creadas dieciséis nuevas corporaciones. Fue un proceso cuya transición nunca se planeó, dejando con frecuencia heridas en el Instituto como consecuencia del desconocimiento de su experiencia y de sus funcionarios a quienes, con frecuencia, no se les dio la oportunidad de transferirse a las nuevas corporaciones. También se le cercenaron competencias, tales como las de conceder las licencias ambientales para las actividades mineras, en favor del ministerio de Minas, y la del aprovechamiento pesquero, con la creación del Instituto Nacional de Pesca (INPA), en 1990, para cuyo efecto se le desmembró la subgerencia de Pesca, con sus seiscientos funcionarios e infraestructura. Como gerente tuve que concluir este último proceso y experimenté las dificultades y problemas que se generaron como consecuencia de un cambio organizacional no planeado. Algo así como la ruptura de un matrimonio mal avenido, creándose un gran malestar en el Instituto.

No encuentro en la historia de la administración pública colombiana otro ejemplo de muerte lenta mediante desmembramiento, no sin consecuencias para la gestión ambiental. Porque este proceso creó malestar y desmoralización y con mucha frecuencia dejó heridas en los miembros de la organización. Esa situación se vio agravada por el lugar secundario que ocupaba dentro del Ministerio de Agricultura y por la incongruencia originada en el hecho que esa cartera fuese uno de los principales usuarios de los recursos naturales renovables. Esa posición de cenicienta tenía diversas expresiones y, entre ellas, el inadecuado presupuesto del Instituto, cuyos recursos no crecieron al ritmo de los otros entes del sector agropecuario. Y que se llegó a reflejar en que los salarios de los funcionarios del INDERENA fuesen inferiores a los de todos los institutos adscritos al ministerio; así, por ejemplo, en los últimos años, el salario promedio del INDERENA equivalía al 50% del correspondiente al HIMAT y al 75% del correspondiente al INCORA. Ese hecho constituyó no solamente una mente adicional de desmoralización de la organización, sino también una limitante para la vinculación o para mantener la estabilidad de personal altamente calificado para el Instituto.

Pero la necesidad de reformar las instituciones ambientales no solamente surgió en Colombia. La mayor parte de países del mundo se han encontrado ante el imperativo de hacerlo, como consecuencia de que las entidades concebidas y puestas en funcionamiento después de la Conferencia de Estocolmo fueron desbordadas por los graves problemas ambientales enfrentados a nivel doméstico y global. Así, en los últimos cuatro años, más de ochenta países, desarrollados y en desarrollo, han acometido la reorganización de las entidades públicas responsables por la gestión ambiental. En cierta forma, en la Conferencia de Río se reconoció el muy poco éxito alcanzado en el intento de detener y reversar los procesos de deterioro ambiental, como consecuencia de no haber reconocido adecuadamente la profunda vinculación entre medio ambiente y desarrollo. Que entre otras cosas se expresó en la conformación de organizaciones públicas para la gestión ambiental, que vieron limitada su acción al intentar atacar esos procesos de deterioro mediante el tratamiento de los síntomas y no de los orígenes del mal.

La reforma era, pues, urgente y estaban sobre la mesa los proyectos del Departamento Administrativo y de la Comisión Ambiental.

Fortalezas y debilidades del proyecto de la Comisión

Una vez tuve en mis manos el proyecto de la Comisión, me dediqué de lleno a su estudio. La Comisión Nacional Ambiental estaría presidida por el Presidente de la República y conformada por los ministros de Obras Públicas, Agricultura, Minas y Energía, Desarrollo, Salud, Educación, Relaciones Exteriores, el Secretario de la Presidencia para Asuntos Ambientales, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Director del Instituto de Investigaciones Ambientales y Parques Nacionales. Sería el ente rector de la política ambiental a nivel nacional, teniendo la responsabilidad decisoria en algunos asuntos, como el otorgamiento de las licencias ambientales para obras de interés público.

Se proponía como secretaría técnica de la Comisión a la división de política ambiental del Departamento Nacional de Planeación. A él continuarían adscritas las 18 Corporaciones Autónomas Regionales existentes y se crearían unas nuevas corporaciones, también adscritas al DNP, para sustituir al INDERENA en las áreas de su jurisdicción mientras el Instituto entraría en liquidación.

La concepción de la Comisión Nacional Ambiental obedece a la tesis que afirma que el sector ambiental permea todas las áreas de actividad pública y privada, siendo todos y cada uno de los sectores responsables por su gestión. Debe haber, por consiguiente, un centro decisorio y de concertación en el cual participen los principales sectores que afecten el ambiente para la formulación de los planes, políticas y programas y para la definición de los compromisos requeridos para su ejecución. Es un tipo de organización que existe en otras sociedades, como en el caso de Chile, y se presenta como alternativa a la de un sector gubernamental especializado en la gestión ambiental.

El modelo de la comisión tiene un gran atractivo conceptual, puesto que el desarrollo sostenible debe ser una responsabilidad de la sociedad como un todo. Pero supone la existencia de un cierto grado de conciencia y educación ambiental entre los funcionarios y las entidades públicas, en forma tal que estén en capacidad de conciliar el desarrollo económico y social con la conservación y buen uso de los recursos naturales renovables. Es un supuesto que está lejos de la realidad, pues en Colombia buena parte de las entidades que habían sido previstas como miembros de la Comisión, han adelantado sus proyectos de desarrollo sin ningún miramiento ambiental y han sido responsables de graves daños a nuestros recursos naturales. Por eso la mayor debilidad de este tipo de organización radica en el hecho de que, en últimas, no exista a nivel del sector público un ente responsable por la defensa del interés ambiental, o, en otras palabras, que haga de doliente en forma muy clara de la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Por ello, la mayor parte de países del mundo se ha visto en la necesidad de crear entidades públicas ambientales especializadas, con el fin de que una organización específica dentro del aparato estatal defiendan este nuevo interés público; y al reconocer que esa es una actividad que toca todos los sectores, buscan también crear mecanismos de interrelación y coordinación con otros entes del Estado y con la sociedad civil.

Además de las anteriores debilidades encontré otras dos que me parecieron críticas. Desde el punto de vista de la organización esta tal no era lógico que el DNP continuara siendo ente ejecutor, una recomendación que hicieramos en la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano del gobierno Barco, ente del cual hice parte y en el que trabajé activamente. Pero el proyecto de la Comisión Ambiental implicaba otorgar al DNP mayores responsabilidades de ejecución en detrimento de la de planeación, su función esencial, al llegar las corporaciones a tener la jurisdicción en todo el territorio nacional en el sector ambiental. En segundo término, concluí que no parecía muy razonable que la primera autoridad ambiental estuviera ubicada en la jefatura de la División de Política Ambiental y Corporaciones Autónomas Regionales, un cargo de tercer nivel dentro del Departamento Nacional de Planeación. Dada la importancia del tema en el orden internacional, no era adecuado que un funcionario de tercer nivel de un Departamento Administrativo fuese la primera autoridad ambiental en Colombia, cuando la tendencia en el mundo era la de darle a la gestión ambiental una alta jerarquía política, tal como lo evidenciaba la creciente creación de ministerios del ambiente.

Con los anteriores argumentos traté infructuosamente de convencer a Armando Montenegro, Jefe del Departamento Nacional de Planeación, acerca de la inconveniencia del proyecto de la Comisión y de la necesidad de pensar en un esquema diferente para la reorganización del sector ambiental, en reunión que sostuvimos el 16 de noviembre, después de finalizado el Foro del Carbón, para cuyo fin habíamos viajado a esa ciudad. Armando Montenegro consideraba que el proyecto tenía tantas fortalezas que superaban con creces las debilidades que yo señalaba. Me dijo que el concebía la Comisión como una especie de CONPES Ambiental.

Analizamos la posible alternativa de un ministerio, única que restaba por considerar, puesto que el Presidente no era partidario de la propuesta del DARN AR, y el DNP partía del supuesto de la necesidad de liquidar al INDERENA; si no era ni un departamento administrativo, ni un instituto, ni una comisión, sólo quedaba la posibilidad de pensar en un Ministerio. Montenegro se manifestó escéptico sobre esta última alternativa y confirmó el planteamiento hecho en su documento **"El futuro de la gestión ambiental en Colombia"** en el cual anota que "Darle jerarquía ministerial a la gestión ambiental podría no ser suficiente pues se correría de todas formas el riesgo de continuar considerando el tema del medio ambiente como un tema sectorial ajeno al desarrollo económico y social del país".

Además subrayó que en la elaboración del proyecto habían participado expertos de primer orden y que había sido objeto de consultas con conocedores sobre la materia. Supongo que detrás de su argumentación estaba también la consideración obvia de que el proyecto había sido producto de un intenso trabajo y análisis por parte del DNP durante cerca de tres meses, y recogía de alguna manera parte del proyecto DARNAR, en contraste con los escasos quince días de nombrado y apenas tres de posesionado que tenía el Gerente del INDERENA, un novel en el área. De esta reunión quedé con la impresión de que la reorganización del sector ambiental era un punto prioritario en la agenda del Jefe de Planeación; de otra manera no podía explicarme el entusiasmo y conocimiento con los cuales expuso sus argumentos. En la medida en que avanzaron los meses pude constatar la enorme atención y seriedad puesta por Armando Montenegro en la meta de reorganizar el sector ambiental.

Días antes, el 10 de noviembre, Armando Montenegro había anunciado en Cali, en el marco del IX Simposio de la Industria Gráfica, que el proyecto de Ley de la Comisión sería presentado ante el Congreso en el curso de ese mes. Tuve dos conversaciones adicionales con Montenegro, sin que cambiara de parecer. En la última de ellas, por teléfono, acordamos adelantar una reunión con la Ministra de Agricultura, María del Rosario Sintés, con el fin de definir la situación⁶.

Nace el Ministerio y muere la Comisión

El Sábado 26 de noviembre nos reunimos en mi casa. Armando Montenegro planteó la necesidad de que consideráramos la alternativa de crear un Ministerio, posición radicalmente diferente a la sostenida por él en Santa Marta. Acordamos llevar a consideración del Presidente tanto esta nueva alternativa como las dos que habían estado sobre el tapete, es decir, la Comisión Nacional Ambiental y el DARNAR.

El siguiente lunes 28 de noviembre el Presidente de la República nos recibió y examinamos ampliamente las tres alternativas. Que el Presidente descartara el DARNAR no era nada nuevo. Al escuchar los argumentos en pro y contra de la Comisión no se mostró muy entusiasmado por esta alternativa. Su preferencia por el Ministerio fue clara, una preferencia que ya desde antes de la reunión teníamos Montenegro, Sintés y yo. Ordenó entonces al DNP, a Minagricultura y al INDERENA la elaboración del proyecto de ley, que de acuerdo con su parecer debería estar aprobado por el Congreso antes de la Conferencia de Río, a realizarse en junio de 1992.

El mismo día de la reunión con el Presidente apareció una larga crónica en El Espectador sobre la creación de la Comisión Nacional, con el título "Revolcón ambiental

⁶ El Espectador, noviembre 11, 1990.

anuncia el gobierno"⁷. En ella se resumía la amplia explicación que Eduardo Uribe, Jefe de la División de Política Ambiental y de Corporaciones Autónomas Regionales (DEPAC) del DNP, hiciera en la clausura del "Foro sobre Política, Investigación y Administración de los Recursos Forestales", el 24 de noviembre de 1990. Paradójicamente, el día que el Presidente había desechado esa alternativa, aparecía en el periódico una crónica sobre su creación. Ese mismo día, Eduardo Uribe me manifestó la gran frustración creada por la decisión tomada, entre los funcionarios del Departamento de Planeación que habían estado comprometidos en la elaboración del proyecto de la creación de la Comisión. "Mis técnicos están con la moral en el suelo", me comentó en conversación telefónica.

En busca de la paternidad del ministerio

La idea de crear un ministerio la encontramos, como se vio, desde el año de 1979, y sobre ella hace un análisis el aludido estudio de Mejía, Millán y Perry, en 1985.

Más recientemente, en el proceso de discusión del proyecto DARNAR, se trajo nuevamente a cuento el asunto del ministerio. En una ponencia presentada por Pedro Pablo Morcillo ante la "Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano", en febrero de 1990, propuso la creación del Sistema Nacional del Ambiente y sugirió que a la cabeza de este bien podría estar un ministerio. Y Luis Guillermo Sorzano, coordinador ponente del proyecto de ley en la Comisión V del Senado, ha recordado en diversas entrevistas que la Comisión Ambiental de la campaña presidencial de César Gaviria, coordinada por Sorzano, recomendó la creación del Ministerio del Ambiente. Muchos reclamarán hoy la paternidad del Ministerio, pero creo que hay una sola: la del Presidente Gaviria que tuvo la voluntad política para crearlo, en un momento en que, a diferencia de los años ochenta, ya existían condiciones políticas más propicias para hacerlo.

Pero así como fueron muchos los partidarios de crear un Ministerio, también hubo quienes no lo consideraban la mejor fórmula. Como se dijo, el aludido estudio de Mejía, Millán y Perry concluye que "un ministerio sería la entidad administrativa recomendable y deseable desde un punto de vista estrictamente jurídico"...sin embargo, la adecuada integración de los recursos naturales renovables y el medio ambiente en la planificación económica y social del país, exigiría más bien que este organismo se constituyera como una división o un Departamento Administrativo de un Ministerio de la Planeación Económica y Social". Son muchos también a los que no ha convencido el esquema del Ministerio por considerar que conlleva riesgos de convertirse en pasto de prácticas clientelistas y en una enorme máquina burocrática, con el consiguiente resultado de no constituirse en la entidad de alta capacidad técnica y ajena a los vaivenes políticos. Este punto de vista lo sostenía en su momento Julio Carrisoza Umaña.

El ex-presidente Misael Pastrana nos expresó su desacuerdo con el proyecto del Ministerio, durante un almuerzo en Rio de Janeiro, en el transcurso de la Cumbre de la Tierra, en el cual lo discutimos ampliamente, con Enrique Peñalosa Camargo y Luis G. Sorzano. Para Pastrana, el desarrollo sostenible es una responsabilidad de la sociedad como un todo, y en él deben tener responsabilidad todas las entidades estatales y no simplemente un sector especializado. En reunión que sostuve con él en Bogotá, a principios de 1994, por invitación de Margarita Marino, recordó su postura. Sin embargo, en ninguna de las dos ocasiones indicó cual podría ser la expresión

⁷ El Espectador, noviembre 26, 1990. Pág. 11A

organizacional de su concepción, o cuál era la alternativa al proyecto del Ministerio.

El DNP e Inderena: una tradición de relaciones difíciles

A finales de 1990 comenzamos a trabajar conjuntamente el Departamento Nacional de Planeación e INDERENA en el proyecto de ley para la creación del Ministerio del Medio Ambiente. Fue un proceso difícil, conflictivo y tenso, pero a la postre creativo. Fue el reflejo de una larga historia de malas relaciones entre las dos instituciones. Como se sabe las relaciones entre el DNP y el la mayor parte de organizaciones estatales son con frecuencia difíciles. Pero entre el INDERENA y el DNP siempre existió un factor adicional altamente perturbador: las dos tenían funciones de ejecución en la misma área de actividad. El INDERENA siempre resintió la forma paulatina como se fue debilitando en la medida que se fueron creando corporaciones autónomas regionales para sustituirlo, las cuales se adscribían a Planeación. El DNP siempre trató de demostrar la necesidad de crear corporaciones para sustituir al INDERENA y de exaltar las virtudes de estas frente a las reales o ficticias deficiencias del Instituto. Este último comportamiento es típico, y está muy bien descrito en la literatura organizacional, de las entidades que como el DNP juegan el papel dual de ente planificador y ejecutor.

En este contexto surgió inevitablemente, y desde años atrás, la competencia entre las dos instituciones, en cuanto a la reforma del sector ambiental. El INDERENA consideraba, con razón, que como primera autoridad ambiental del país por más de dos décadas, y con una jurisdicción en cerca del 65% del territorio nacional, tenía la capacidad, la experiencia y la legitimidad para participar en la reorganización del sector ambiental. El DNP tenía obviamente razones para participar, no solamente como ente planificador, sino dadas sus responsabilidades con las corporaciones. En la elaboración de los proyectos para la creación del DARNAR y de la Comisión Nacional, el DNP resolvió el "problema" en forma unilateral: ignoró al INDERENA, que aún era la primera autoridad ambiental del país, y que como tal había actuado por más de dos décadas. El Instituto simplemente no fue invitado a participar en esos dos procesos de reforma, un caso que bien podría ilustrar la poca transparencia con que se adelantan algunos procesos decisorios al interior del Estado, o de la no aplicación de los principios básicos de la democracia participativa al interior del gobierno. Es evidente que la razón para no hacerlo era el temor del DNP de que el INDERENA, al participar, se convirtiera automáticamente en la solución (vgr. que el INDERENA buscara transformarse en el DARNAR o en el Ministerio). Un temor que pude constatar a lo largo de los tres años siguientes.

Las fortalezas de una institución débil

Durante los tres años que duró el proceso de elaboración y aprobación de la ley, así como en el trabajo en otros proyectos comunes entre el INDERENA y el DNP, pude constatar que el Instituto contaba con el grupo de técnicos que tenían una visión y comprensión más completa de la realidad y la gestión ambiental del país. No era extraño que así fuera, dado su carácter de primera autoridad ambiental a nivel nacional durante los veinticinco años de su existencia. Si bien era cierto que su carácter de primera autoridad era relativo, ante la existencia de otras instituciones nacionales con funciones claves en el campo ambiental y ante la pérdida de jurisdicción en importantes regiones del país, también era cierto que a principios de la década de los noventa conservaba su jurisdicción sobre más del 60% del territorio nacional, incluyendo las regiones de mayor oferta ambiental, como la Amazonia, la sierras de la

Macarena y Nevada de Santa Marta y una porción del andén Pacífico. Además, a esa gran experiencia se sumaba la que recibiera de herencia de las instituciones que sirvieron de base para la creación del Instituto: la Corporación del Valle del Magdalena y la División de Recursos Naturales del ministerio de Agricultura.

En un área tan crítica como las relaciones internacionales, el Instituto había llevado la voz cantante en el campo técnico. No era un asunto gratuito el que uno de sus gerentes, Margarita Marino de Botero, hubiese sido miembro de la Comisión Bruntland, o que el Embajador ante el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el periodo 1990-93 fuera Germán García, que me anteciedera en la gerencia. De ahí la gran influencia del Instituto en la delegación colombiana ante la Cumbre de la Tierra, que liderara el ministerio de Relaciones Exteriores y en la cual participara tan activamente el DNP.

De otra parte, los principales expertos en biodiversidad de las instituciones públicas tenían su asiento en el INDERENA. Áreas fundamentales como la administración de fauna, la reserva forestal y el sistema de los parques naturales nacionales habían sido prácticamente su monopolio. Y en materia de otorgamiento de licencias ambientales y de los diversos permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, la experiencia del INDERENA sobrepasaba con creces la de cualquier entidad.

Una visión más completa sobre la experiencia y legados del INDERENA está sintetizada en otro artículo de estas memorias. Pero es necesario subrayar que al haber sido la institución responsable de la concepción y elaboración del Código de Recursos Naturales Renovables, mantuvo el liderazgo en su aplicación, y fue el artífice de su reglamentación; además, muchas de las corporaciones parecían interpretar que el Código era un asunto del INDERENA, no tomándolo como espina dorsal para su gestión.

Esta experiencia en materia de gestión y asuntos legales y técnicos se sintetizaba, en buena parte, en el conocimiento de un puñado de funcionarios de las oficinas centrales, dado no solamente por el hecho de sus responsabilidades en la orientación y asistencia técnica de las regionales del Instituto, sino también por las responsabilidades directas en materia de dirección y ejecución de programas que estaban centralizados en Bogotá. Con esta experiencia, INDERENA contribuiría a elaboración y aprobación de la Ley 99.

Pero al lado de ese patrimonio de experiencia y conocimientos, el INDERENA era una institución con grandes debilidades y vacíos en el campo de la gestión, tal como se ha sugerido en párrafos anteriores. Esa gran debilidad era una de las motivaciones mismas de la iniciativa de reformar el sector ambiental. Así, por ejemplo, si bien podía tener la mayor experiencia en áreas como el otorgamiento de licencias ambientales y de permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, su capacidad para otorgar y monitorear esos permisos y licencias había sido desbordada, para perjuicio y gran descontento de los usuarios, y el deterioro ambiental que conlleva. Si bien había sido responsable por la creación del Sistema Nacional de Parques Naturales, su capacidad para administrarlos era del todo insuficiente, con el consecuente deterioro progresivo en buena parte de sus unidades. Y si bien tenía una gran tradición en materia forestal y de fauna, su incapacidad para detener los procesos de depredación de estos recursos era creciente.

Además, a similitud de otras entidades estatales, al lado de funcionarios que se habían distinguido por su mística, profesionalismo y pulcritud, en la imagen pública pesaban aquellos funcionarios que no se habían distinguido por esas virtudes.

A las debilidades del INDERENA se refirió un estudio de gestión institucional elaborado por el DNP en los siguientes términos:

"INDERENA carece de los instrumentos jurídicos, financieros y técnicos para cumplir con la responsabilidad que se le ha encargado (Decreto 133 de 1976) además de que históricamente ha sido disminuida en su jerarquía institucional, en sus funciones, jurisdicción, presupuesto y personal, lo cual ha debilitado su gestión en detrimento del ambiente"⁸.

Las debilidades en materia de gestión por parte del Instituto eran además más críticas en algunas de sus regionales. Así, por ejemplo, estaba prácticamente ausente en los departamentos amazónicos del Guaviare y Guainía y en el departamento del Casanare, para mencionar algunos casos. Precisamente, el control de la gestión ambiental petrolera en Cusiana tuvimos que adelantarla con técnicos de las oficinas centrales.

Fortalezas y debilidades del DNP en la gestión ambiental

Si bien en el DNP no existía una experiencia equivalente a la del INDERENA, el Departamento tenía sus propias fortalezas en materia de gestión ambiental.

La experiencia la División encargada de las corporaciones regionales en materia de administración y protección de los recursos naturales renovables había estado muy marcada por el devenir de las corporaciones y sus relaciones con ellas. La División había estado concentrada, durante la mayor parte de su existencia, a la tutela financiera y administrativa de unas instituciones cuya mayor preocupación era la ejecución de proyectos de desarrollo. La prioridad de la División fue durante algunos años la misma de las corporaciones.

Esta situación fue evolucionando en la medida que las corporaciones se fueron especializando en la gestión ambiental. Especialización que se dinamizó en forma definitiva a partir de 1987 cuando se expidió el estatuto de descentralización a favor de los municipios, que les transfirió funciones que antes eran competencia de las corporaciones (vgr. construcción de plazas de mercado, construcción de campo deportivos y parques recreacionales, construcción de acueductos y alcantarillado, plantas de tratamiento y redes, tratamiento y disposición de basuras). Lo que llevó a que tanto ellas como la División de Corporaciones del DNP comenzaran a concentrarse paulatinamente en la administración y protección de los recursos naturales renovables y a que las corporaciones que surgieran en este periodo tuvieran esa como su misión fundamental.

Si bien la División de corporaciones se fue especializando en materia ambiental en los últimos años, esta ocupación encontró su limitante en la autonomía de las corporaciones, sobre las cuales ejercía en la práctica muy poco control en la gestión ambiental. No tenía por ejemplo la capacidad de abocar a nivel central ninguna función de las 18 corporaciones en materia de otorgamiento de licencias ambientales o permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para mencionar sólo algunas áreas vitales de la gestión, como obviamente sí la tenía y la ejercía el INDERENA con relación a sus 18 regionales. Tenía muy poca injerencia en la definición de políticas fundamentales como las referentes al aprovechamiento de la

⁸ Departamento Nacional de Planeación, Estudio de gestión institucional de las entidades del sector agropecuario: el caso del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, Bogotá, abril 26 de 1989.

flora y prácticamente ninguna experiencia en el área de fauna.

Pero, de otro lado, la tutela sobre 18 corporaciones con muy diversos orígenes, conformación, experiencia y grado de éxito le fue dando a la División la posibilidad de confrontar diferentes formas de afrontar la administración y protección de los recursos naturales renovables. Los miembros de la División, a través de su participación en las juntas directivas, y la tutela misma de los proyectos a cargo de las corporaciones, pudieron enriquecer su experiencia con esa diversidad.

Algunas corporaciones habían alcanzado gran experiencia en la administración y protección de los recursos naturales a nivel regional, en muchos casos en áreas específicas. Así, algunas corporaciones pudieron mostrar desde sus inicios programas de gestión ambiental más fuertes que los del INDERENA, en virtud a su mejor dotación de recursos y a pesar de las contradicciones generadas por su papel dual de instituciones ambientales y de desarrollo. Son los casos, por ejemplo, de la CAR, la CVC, CORNARE y la Corporación de la Meseta de Bucaramanga (CDMB). Algunas de ellas llegaron a descollar en comparación con las otras corporaciones e INDERENA en áreas particulares como el manejo de aguas y el control de vertimientos, en la CVC, o el control de la erosión y ordenamiento de cuencas de la CDMB, experiencia que se expresó en sus contribuciones en la construcción de la Ley. Naturalmente, por razones de su jurisdicción regional, ellas no tenían una visión comprehensiva de la gestión ambiental a nivel nacional, como si lo tenía el INDERENA.

Uno de los hechos que hacía fuerte a la División era su pertenencia al DNP, con la visión más amplia y menos sectorial que ello conlleva. O en otras palabras, su permanente interrelación con las otras unidades del DNP le otorgaba una mejor visión de las interrelaciones entre medio ambiente y desarrollo. Esa misma ubicación hace que su equipo profesional tuviera un perfil menos tradicional en comparación con el vinculado al INDERENA. Además, su ubicación en el DNP le hacía posible vincular técnicos jóvenes con mayor calificación que lo que era posible para una institución como el INDERENA.

Debe por último señalarse que la División, bajo el liderazgo de Eduardo Uribe, inició durante el periodo de gestación de la Ley programas básicos para la gestión ambiental que la fortalecieron en forma significativa, como fue el caso del Estudio Nacional de Contaminación, el cual constituye la base para el programa de lucha contra la contaminación que el Ministerio inicia ahora.

El liderazgo en la elaboración del proyecto de ley se le dio a la DEPAC. La Unidad Agraria y de Recursos Naturales del DNP, encargada del Programa de Acción Forestal para Colombia y ligada funcionalmente al INDERENA, colaboró con la División, pero en muchas ocasiones estuvo marginada del proceso.

De la confrontación a la colaboración

En el INDERENA se sintetizaba una gran paradoja durante los últimos años de su ciclo de vida: era una institución muy débil en cuanto a su capacidad de gestión pero con el mayor conocimiento y experiencia sobre la gestión ambiental en Colombia. Conocimiento y experiencia que, sin embargo, encontraba sus límites en esa insuficiente capacidad de gestión. Pero la debilidad del Instituto parecía haberse convertido en la razón y en la oportunidad para que el DNP lo excluyera de una tarea para la cual se encontraba calificado: contribuir a la reforma del sector ambiental en Colombia.

Ahora, el Presidente de la República le había dado un claro mandato al INDERENA y a su Gerente para dirigir conjuntamente con el DNP el proceso de reforma del sector ambiental. Me propuse mantener una relación lo más positiva posible con Planeación Nacional, pues de otra manera no era factible adelantar en forma adecuada la elaboración del proyecto de ley del Ministerio del Medio Ambiente, dadas la gran experiencia y responsabilidades de una y otra entidad en materia de gestión ambiental. No fue tarea fácil, pues con frecuencia saltó a la arena la conocida arrogancia de algunos técnicos de Planeación, quienes trataron de desconocer en diversas ocasiones la gran experiencia y sabiduría existente en el INDERENA. Una actitud similar existía entre muchos de los técnicos del INDERENA con la también falsa creencia de que los jóvenes técnicos de Planeación tenían poca experiencia práctica en la gestión ambiental, insuficiente competencia técnica, y casi nada que decir. Sin olvidar que con frecuencia esas actitudes, esa disposición "guerrillera" entre nuestras burocracias públicas, no son simplemente el fruto de la carga histórica pasada, el infantilismo, la ingenuidad y el exagerado auto aprecio, sino que también en ocasiones enmascaran las muy diversas perspectivas que sobre algunos temas existen entre ellas, las muy diferenciadas culturas organizacionales y la defensa de los más variados intereses.

El caso es que tuve éxito en el propósito planteado, no obstante la insistencia de muchos de mis funcionarios y cercanos colaboradores en endurecer nuestras relaciones con el DNP, o de desarrollar unas de confrontación y no de colaboración, como era la tradición entre las dos entidades. En retrospectiva, creo que estaba en lo correcto. Con Armando Montenegro siempre fue fácil llegar a acuerdos. Con Eduardo Uribe Botero tuvimos tantas diferencias como coincidencias y no pocas situaciones difíciles, pero siempre las pudimos hacer explícitas y construir sobre ellas, no solamente en relación con el proyecto del Ministerio, sino también sobre muchos otros proyectos del cuatrenio. Del lado de Planeación, Uribe fue clave en el proceso de la creación de la nueva entidad ambiental.

Iniciamos el trabajo en enero de 1991, con base en un proyecto elaborado por el DNP a partir del proyecto de la Comisión. En él aparecieron en forma muy fuerte los ecos de la concepción de la misma, a tal punto que al Consejo Nacional del Medio Ambiente se le atribuía el papel de ente rector del Sistema Nacional del Ambiente y se le daban funciones de definición de políticas y de normas. En la medida que fuimos trabajando nuevos borradores se fue esbozando al Consejo como ente asesor y se fueron otorgando al Ministerio las funciones propias de un ente rector.

Los mencionados borradores documentan la forma como fue evolucionando en el DNP y el INDERENA la concepción del Ministerio⁹. Fue una labor adelantada bajo la supervisión directa de Eduardo Uribe y mía en la que participaron muchos técnicos de Planeación y del INDERENA y, en forma permanente, Carlos Fernando Barco, de Planeación Nacional y las abogadas Imelda Gutiérrez y Nancy Vallejo, Subgerente de Desarrollo y Secretaria General del INDERENA, respectivamente. A menudo se presentaron fuertes y acaloradas controversias y disputas, como si ya el proyecto estuviera en el Congreso para su aprobación final. Hoy, en retrospectiva, parecería que fueron excesivas las energías que invertimos en esa primera etapa, e innecesarias las contrariedades que en diversos momentos llegaron a causarnos, a unos y otros, puntos concretos de desacuerdo. Eran en parte expresión de nuestra inexperiencia, pero

⁹ Versión, enero 23, 1991; Documento borrador, marzo 3, 1991; Documento borrador, marzo 26, 1991; Documento borrador, marzo 30, 1991; Documento borrador, abril 16, 1991; Documento borrador, abril 29, 1991.

también la expresión de claras diferencias en las concepciones que sobre determinadas materias tenían el DNP y el INDERENA. Un caso ilustrativo es el de las funciones referentes a los parques naturales nacionales: mientras para el DNP su administración debía delegarse a las corporaciones, para el INDERENA debía mantenerse centralizada; más de una acalorada discusión originó el intento de acercar las posiciones.

El 29 de abril de 1991 llegamos a un texto bastante acabado del proyecto de ley. Detuvimos entonces el proceso de elaboración del proyecto en consideración a que resultaba prudente esperar la finalización de la Asamblea Nacional Constituyente, a que teníamos urgencia, de participar muy activamente en el proceso que en ella se adelantaba en relación con lo ambiental y a la necesidad de preparar el documento Conpes sobre política ambiental, necesario para impulsar el proyecto del Ministerio.

La construcción de la Constitución verde

El INDERENA participó en las mesas de trabajo previas a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, en el segundo semestre de 1990, y en las sesiones de ésta participaron como observadores diferentes funcionarios, entre ellos el doctor Edgar Cabezas, quien nos mantenía informados sobre los desarrollos y nos hacía recomendaciones sobre las acciones que debíamos adelantar para tratar de incorporar o defender un determinado artículo que fuera de nuestro interés. Fueron muchas las reuniones y contactos específicos con diferentes miembros de la Asamblea. Entre ellos con María Teresa Carees, María Mercedes Carranza, Carlos Rodado, Jaime Benítez y Guillermo Perry, estos tres últimos miembros de la comisión de ponentes. Una vez rendida la ponencia¹⁰ y efectuado el primer debate, la Asamblea Nacional Constituyente nombró una comisión accidental para que con base en el articulado y las adiciones y modificaciones propuestas, hiciera recomendaciones a la plenaria sobre la forma de conciliar los textos que debían ser finalmente incorporados en materia ambiental. Fue una excelente oportunidad que me permitió, asesorado por Nancy Vallejo e Imelda Gutiérrez, participar en la revisión final de algunos artículos, entre ellos, los que se consagraron en el Capítulo 3 "De los Derechos Colectivos y del Ambiente" (artículos 79, 80 y 81). Fue un trabajo muy intenso de un fin de semana que adelantamos con María Teresa Garcés.

La plenaria en la cual se consideraron estos artículos tuvo un especial significado ya que entre los constituyentes predominaba un clima muy positivo por lo ambiental. Al término de su aprobación existía entre muchos el entendimiento de que los nuevos mandatos constitucionales en materia ambiental implicaban definitivamente la reorganización del sector. En entrevistas con la prensa reiteré la decisión del gobierno de crear el Ministerio del Medio Ambiente.

Tan positivo fue el clima en favor de lo ambiental que fueron muchos los artículos que versan sobre diversas materias a los cuales les fue incorporada la dimensión ambiental.

El INDERENA, a similitud de muchas otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que incidieron en la Constituyente, hizo así su parte. El Departamento Nacional de Planeación tuvo una intervención definitiva a favor de las Corporaciones, cuando en un momento estuvieron a punto de ser eliminadas del marco institucional. Así mismo, el Departamento incidió positivamente en la consagración del artículo constitucional que prevé la contribución del impuesto predial para la gestión

¹⁰ "Informe de Ponencia, Medio Ambiente y Recursos Naturales" en Gaceta *Constitucional*, lunes, 15 de abril de 1991, págs. 2-5.

ambiental y lo coloca en cabeza de la entidad regional responsable de la misma.

El primer documento CONPES sobre política ambiental

Entre el mes de abril y el mes de agosto el Departamento Nacional de Planeación y el INDERENA trabajaron conjuntamente en la elaboración del documento sobre política ambiental que fue aprobado por el CONPES en sesión que tuvo lugar el 15 de agosto de 1991. En la elaboración de ese documento participamos activamente tanto Eduardo Uribe como yo y un amplio grupo de técnicos de las dos instituciones. El proceso fue muy constructivo aunque, a similitud de la preparación de los borradores del proyecto de ley, no estuviera exento de fuertes controversias.

La presentación del documento ante el CONPES fue hecha conjuntamente por el jefe del Departamento Nacional de Planeación, Armando Montenegro y por mí. Entre los objetivos prioritarios se incluyó la creación del Ministerio del Medio Ambiente¹¹. Al aprobarse, el Presidente observó que era urgente tramitar el proyecto ante las cámaras, con el fin de llegar a la Conferencia de Rio de Janeiro con el Ministerio debidamente aprobado.

Era la primera vez que el CONPES aprobaba una política ambiental. Su contenido y orientación no dejó de causar cierta controversia. Recuerdo la mesa redonda que sostuvimos en la Universidad de los Andes, coordinada por el vicerrector Ernesto Guhl. En ella, Juan Pablo Ruiz, entonces director de la Fundación Natura, le hizo una disección bastante sangrienta. Más "comprensiva" fue la posición de Augusto Ángel, director del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional. El comentario de Germán Andrade en El Espectador tampoco se hizo esperar: "Como nunca antes habíamos tenido una política ambiental, es evidente que lo sucedido es bueno y debe recibirse con optimismo". Pero añadía: "más que una política proyectiva para el ambiente, este documento representa una política ambiental remedial. Hará sin duda más difícil que la inversión pública propicie el daño ambiental directo y abre el camino para una gestión del Estado más coherente. Pero no da elementos suficientes para cambiar una tendencia de deterioro por un desarrollo ecológicamente sano"¹². Yo siempre afirmé que se trataba de una primera aproximación a la política ambiental. No podía ser de otra manera, si se consideraba el corto lapso de tiempo para la preparación del documento y la ausencia de la necesaria participación de la sociedad civil en su elaboración.

Una mirada retrospectiva, tres años después de aprobado el documento CONPES, nos indica que algunos de los objetivos prioritarios se cumplieron a cabalidad. Entre ellos, la creación del Ministerio, la obtención de donaciones internacionales para adelantar programas estratégicos como el Ecofondo y Biopacífico, la contratación de los créditos internacionales para la gestión ambiental, el aumento de las fuentes de recursos nacionales, y la iniciación y ejecución de algunos programas. Si bien la controversia fue válida e interesante, los resultados alcanzados fueron muy relevantes. El documento se integró como uno de los capítulos del Plan de Desarrollo, la Revolución Pacífica.

¹¹ La Revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994. Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, octubre de 1991, págs. 451-504.

¹² El Espectador, noviembre 9, 1991.

Un problemático anteproyecto del ministerio

Nos planteamos con el Departamento Nacional de Planeación hacer una actualización del anteproyecto de ley acordado conjuntamente con el INDERENA en el mes de abril de 1991, a la luz de la nueva Constitución. El 23 de septiembre de 1991 tuvo lugar, en la laguna de la Cocha y por convocatoria de la DEPAC, una reunión de los directores de las corporaciones Autónomas Regionales con el fin de revisar y discutir el proyecto, a la cual asistí. A ella también asistieron Gustavo Wilches y Víctor Manuel Moncayo. Este último, abogado asesor del DNP, prestó un fructífero concurso en la elaboración del proyecto en diversas oportunidades.

El texto presentado por la DEPAC en esa reunión, con el título "Anteproyecto de ley", difería en muchos puntos del texto acordado conjuntamente entre el DNP y el INDERENA en abril 29. Con base a las observaciones que le hicieran en la Cocha, la DEPAC introdujo unas ligeras modificaciones (documento del 27 de septiembre de 1991).

Convoqué a una reunión con el fin de examinar la revisión del DNP al texto de abril. La introducción al memorando de 21 páginas, allí originado y que dirigí el 17 de octubre de 1991, al Director Nacional de Planeación y a la Ministra de Agricultura, es auto explicatorio:

"En el presente memorando se presentan las conclusiones del Seminario-Taller celebrado en el Parque Nacional de Iguaque, con la participación de 12 funcionarios del INDERENA, durante los días 12,13 y 14 de octubre de 1991. En él se señalan los principales vacíos, imprecisiones jurídicas, inconsistencias y confusiones, identificados en el anteproyecto del DNP, así como los desacuerdos sobre su concepción y se hacen recomendaciones para resolverlos..."

A esta reunión asistieron, entre otros, los siguientes funcionarios del INDERENA: Nancy Vallejo, Imelda Gutiérrez, Jorge Hernández, Pompilio Andrade, Luz Ángela Polanco, Heliodoro Sánchez, Mario Avellaneda, Carlos Castaño, Clara Sáchica, Alfonso Avellaneda, Guillermo Mantilla y Diana Pombo.

Es necesario mencionar que un memorando muy completo de observaciones presentado por la CVC sobre el proyecto de abril 29, fue en buena parte ignorado en el ante-proyecto del DNP. Este sí recogió elementos del trabajo de Gustavo Wilches sobre la conformación del Sistema del Ambiente, que habíamos discutido previamente con él.

Pero la preocupación con el anteproyecto no sólo originó el mencionado memorando del INDERENA, sino también uno de la Unidad de Desarrollo Agrario y Recursos Naturales del DNP, en el cual se le hace una fuerte crítica del mismo.

La elaboración del proyecto del gobierno llega a su final

El memorando de Iguaque restableció el trabajo conjunto y se preparó un borrador que sería entregado a un abogado externo al INDERENA y al DNP. Precisamente con Armando Montenegro y en razón de los problemas presentados con el texto de la Cocha, acordamos que se contratar a un abogado con el fin de que hiciera la redacción jurídica del proyecto con base al trabajo presentado por DNP e INDERENA. Acordamos con Montenegro, que Planeación Nacional correría con los gastos de la contratación de este experto, el cual se nombraría con base en una terna de candidatos que yo le presentaría.

Se escogió a Juan Carlos Esguerra, dada su condición de miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, lo que lo colocaba en una posición ventajosa para elaborar el proyecto en el marco de la recién aprobada Constitución. Se le entregó el proyecto preparado por el DNP e INDERENA, con fecha del 25 de octubre, así como toda la documentación relevante, que incluía el proyecto de abril 29, el anteproyecto del DNP, el memorando de Iguaque, los proyectos del DARNAR y de la Comisión, etc. Igualmente se le entregó un memorando de observaciones hecho al proyecto del 25 de octubre por parte del experto internacional Ricardo Koolen, consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) quien estuvo en Bogotá durante las tres primeras semanas de octubre por solicitud de la Gerencia del INDERENA. También le entregamos un memorando de observaciones elaborado por el profesor Paolo Del'anno, experto profesor italiano que prestó su asesoría mediante un programa de cooperación técnica con el gobierno de Italia sobre esta misma materia.

Juan Carlos Esguerra presentó a mediados de noviembre de 1992 un primer borrador de los tres primeros artículos (siendo el principal el correspondiente a las funciones del Ministerio) a consideración de Planeación Nacional e INDERENA. Se acordó adelantar reuniones de trabajo para discutir artículo por artículo. En las siete reuniones realizadas entre los meses de diciembre de 1991 y febrero de 1992 participamos el Jefe del Departamento de Planeación, el Ministro de Agricultura, el jefe de la División de Política Ambiental del DNP, Eduardo Uribe, y yo, como Gerente de INDERENA. Armando Montenegro participó muy activamente, siendo estas prácticamente sus últimas intervenciones personales en este proceso. María del Rosario Sintés participó en tres de las cuatro reuniones de diciembre, sustituyéndola en la última el nuevo ministro de Agricultura, Alfonso López Caballero. El viceministro de López, Alejandro Linares, participó activamente en las reuniones.

La Secretaria General del INDERENA, Nancy Vallejo, asistió a algunas de las reuniones y trabajó en forma intensa con los abogados asistentes de la oficina de Juan Carlos Esguerra, para aclarar el sentido de muchas de las propuestas.

Finalmente, Esguerra entregó su trabajo a finales de febrero; sin embargo todavía existían muchas dudas en el interior del DNP e INDERENA sobre algunos aspectos del proyecto y solo llegó a estar listo a finales de marzo. Los borradores que se discutieron y los memorandos de comentarios sobre los mismos son una fuente documental que muestran de nuevo la forma como fue evolucionando en el gobierno la concepción del proyecto. Para mi fueron de especial utilidad los comentarios de diversos técnicos del INDERENA y muy en particular los de Jorge Hernández, Imelda Gutiérrez y Nancy Vallejo, quienes siempre estuvieron atentos al desarrollo del proyecto. Las dos últimas me asesoraron en el transcurso de los tres años, quedando los comentarios de la Doctora Gutiérrez por escrito en sendos memorandos¹³.

¹³ Ver los 9 borradores del proyecto de ley presentados por Juan Carlos Esguerra: noviembre 20y 27, 1991; diciembre 1, 13, 20, 1991; enero 15, 17 y 25, 1992; febrero 10, 1992. Ver también los borradores elaborados por el DNP e INDERENA: abril 4 y 28, 1992; mayo 6, 1992. Comentarios a estos borradores se encuentran en: (1) los 6 memorandos de Imelda Gutiérrez remitidos a la Gerencia del INDERENA, con las siguientes fechas: diciembre 4, 1991; enero 20, febrero 8, febrero 20, abril 30, mayo 7, 1992; (2) memorando de Manuel Felipe Olivera, de la Unidad de Desarrollo Agrario del DNP, a Eduardo Uribe, Jefe de la DEPAC, febrero 10, 1992, y (3) los comentarios de César Ormazábal, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, en Informe preliminar, Consultoría de Apoyo para la preparación del subprograma de fortalecimiento institucional, Bogotá, marzo de 1992.

Presentación del proyecto de ley al Congreso

En el mes de abril el Presidente Gaviria, en el Consejo de Ministros, pidió al ministro de Agricultura que presentara el proyecto a consideración del Congreso a la mayor brevedad. El ministro López Caballero, acompañado por Ricardo Lozano, su secretario privado, Eduardo Uribe, y yo, presenté el proyecto en la Secretaría General del Senado, para que entrase a la Comisión Quinta¹⁴. El proyecto de ley, con su respectiva exposición de motivos, consta de ochos títulos: del Ministerio del Ambiente y del Sistema Público Nacional del Ambiente; del Consejo Nacional del Ambiente; de las corporaciones autónomas regionales del ambiente; de las entidades territoriales; de las sanciones; del fondo nacional del ambiente; de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales; y de las disposiciones finales.

Días antes, el senador Antonio Quirá había presentado en la misma comisión el proyecto de ley elaborado por el Sindicato de Trabajadores del INDERENA, Sintrainderena.

El propósito del ministro López de ingresar el proyecto por la Comisión V del Senado era el de que su ponente fuese el senador Luis Guillermo Sorzano. Realmente fue un acto simbólico, puesto que tan solo restaba un mes de sesiones del Congreso y, el posible ponente, Luis Guillermo Sorzano, así como Eduardo Uribe y yo, nos disponíamos a viajar a la Conferencia de Río, que se prolongaría durante las dos primeras semanas de junio. Lo presentamos, consientes de que no haría tránsito en esa legislatura, porque era necesario informar en la Cumbre de la Tierra que el proyecto estaba ya a consideración del Congreso de la República, toda vez que en tres de sus reuniones preparatorias, realizadas en el último año y medio, así como en otros foros y reuniones internacionales vinculados al proceso de Río habíamos informado acerca del propósito del gobierno de Colombia de crear un Ministerio. Incluso, aprovechando esas reuniones, habíamos discutido el proyecto del Ministerio con diferentes miembros de delegaciones de otros países y de entidades internacionales. Además, su creación se anunciaba en el Informe Nacional de Colombia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presentado a la Cumbre.

La Conferencia de Río misma había creado grandes expectativas en los diferentes medios. La Comisión Segunda del Senado y la Comisión Segunda de la Cámara me citaron los días 20 y 21 de mayo con cuestionarios referidos a la Cumbre. Tuve entonces la oportunidad de exponer en el Congreso las motivaciones que existían desde el punto de vista de las relaciones exteriores de Colombia para crear el nuevo Ministerio, así como de referirme a las principales características del ente propuesto por el gobierno. También me citaron el siguiente 27 de mayo a la Comisión Quinta con un cuestionario específico sobre el Ministerio. En las tres sesiones encontré entre los parlamentarios un clima altamente positivo a favor del proyecto.

Los senadores ponentes

El senador Luis Guillermo Sorzano me invitó a principios del primer semestre de 1992 a una reunión para que le informara sobre el estado del proyecto de ley, reunión a la cual también asistieron Santiago Perry y Mauricio Perfetti. En ella me comunicó que pretendía ser el ponente del proyecto en el Senado y recordó cómo de tiempo atrás

¹⁴ Además de aparecer en la Gaceta del Congreso, el proyecto del gobierno fue publicado por el INDERENA (mayo de 1992) y posteriormente por el Departamento Nacional de Planeación.

había concebido el proyecto del Ministerio, hasta el punto que propuso su creación al comité de medio ambiente de la Campaña del Presidente Gaviria, que él coordinó. Es del caso señalar, sin embargo, que cuando iniciamos el proceso de elaboración del proyecto de ley presentado por el gobierno, el presidente Gaviria no nos informó de esta iniciativa de su campaña, ni nos entregó ningún documento sobre el particular. Evidentemente, los estudios y conclusiones de aquel comité programático debieron ser de gran utilidad para la elaboración del pliego de modificaciones que coordinó el senador Sorzano.

A finales de julio de 1992 me convocaron a una reunión con la senadora vallecaucana Claudia Blum, con el fin de tratar asuntos relacionados con el proyecto, toda vez que ella sería uno de sus ponentes. A la reunión asistieron Eduardo Uribe, el secretario privado del ministro de Agricultura, Ricardo Lozano, y el asesor de la senadora, Carlos Suárez. Aparte de escuchar la historia del proyecto al interior del gobierno, la senadora formuló algunas críticas al proyecto, y se refirió a las observaciones de la CVC contenidas en documento elaborado por esa entidad. Carlos Suárez tomaba apuntes en forma acuciosa y también hacía preguntas y observaciones. Una pauta que mantendría durante los doce meses que duró el trámite en el Senado hasta convertirse en un colaborador de importancia para los senadores ponentes y para el DNP e INDERENA. Entre otras cosas, porque mantuvo una especie de secretaría del proyecto, al registrar en su computador portátil lo aprobado en las sesiones del Senado.

Tanto con el senador Sorzano como con la senadora Blum, trabajé conjuntamente en múltiples y diversas ocasiones. Ellos, a su vez, adelantaron reuniones de trabajo e hicieron consultas con numerosos técnicos del DNP y del INDERENA.

Reunido el Congreso de la República en la legislatura que comenzó el 20 de julio de 1992, el senador Sorzano buscó la designación como ponente del proyecto de ley en la Comisión Quinta del Senado. Una solicitud similar hizo también la senadora liberal vallecaucana por la Nueva Fuerza Democrática, Claudia Blum de Barberi, encontrándose con la oposición de Senador Sorzano quien consideraba que él debería ser el único ponente. Argumentó para el efecto que se trataba de un proyecto bandera del gobierno liberal y que por consiguiente, la ponencia y pliego de modificaciones debería ser responsabilidad del partido. El conflicto generado en el seno de la Comisión se resolvió mediante el nombramiento de cuatro ponentes: el Senador Sorzano, a quien se designó como coordinador ponente, la senadora Claudia Blum, Gabriel Mujuy, senador indígena, y el senador Jairo Calderón, presidente de la Comisión.

Las relaciones entre los senadores Blum y Sorzano, en el periodo que va de septiembre de 1992 a diciembre de 1993, fecha de su aprobación, quizá se asemejaron a las del DNP e INDERENA: tensas pero constructivas. Estos dos ponentes fueron los más activos congresistas en el proceso de trámite del proyecto de ley en el Congreso. Durante los primeros meses del segundo semestre de 1992 fueron muchas las veces que, tanto la senadora Blum como el senador Sorzano, se reunieron con funcionarios del DNP y el INDERENA en busca de información y opiniones sobre el proyecto del gobierno.

El proyecto de ley ante la opinión ciudadana

En Santa Marta, el 28 de agosto de 1992, por convocatoria de la Comisión Quinta del Senado de la República, tuvo lugar un foro público para discutir el proyecto de ley presentado por el gobierno. Con apertura del gobernador Miguel Pinedo Vidal y con asistencia de los senadores Blum, Sorzano, Mujuy y Salomón Nader, este último

también miembro de la Comisión V, se prolongó de las diez de la mañana hasta cerca de las cuatro de la tarde, con una asistencia aproximada de 150 personas. En él tuvieron la oportunidad de expresar sus puntos de vista representantes de diversos sectores del Estado y de la sociedad civil de la región, entre otros: las entidades ambientales gubernamentales de carácter regional, el CORPES de la Costa, los gobiernos locales, la Cámara de Comercio, las universidades, la ANDI, las organizaciones ambientales no gubernamentales, etc. Al de Santa Marta siguieron otros foros convocados por la Comisión Quinta, que se realizaron entre los meses de septiembre y octubre: Cali, San José del Guaviare, Bucaramanga, Capurganá y Pereira. En ellos siempre participó Luis G. Sorzano acompañado por uno o más de los senadores ponentes y por parlamentarios de la región. A mí, como Gerente del INDERENA, me correspondió intervenir a nombre del gobierno. El DNP prefirió, en general, no hacer intervenciones públicas en estos foros y otros eventos públicos sobre el proyecto, aunque muchas veces estuvo representado.

La principal crítica que se hizo al proyecto del gobierno en los foros convocados por el Senado, tuvo que ver con las jurisdicciones de las corporaciones autónomas regionales. Se afirmaba que no era conveniente fijar sus límites de acuerdo con la organización político-administrativa del país y que era necesario rediseñar su jurisdicción de acuerdo con criterios ambientales. Esta observación la compartían los senadores Sorzano y Blum. Otras críticas común denominador de los foros fueron el carácter centralista del proyecto, la no previsión de centros de investigación como apoyo básico para el Ministerio y la ausencia de representantes de la sociedad civil en el Consejo Nacional Ambiental.

Se subrayó también la ausencia de un título sobre participación ciudadana que desarrollara el mandato constitucional de su derecho a participar en las decisiones que afecten el ambiente. Sobre este último punto es necesario anotar que el gobierno se proponía presentar a consideración del Congreso un proyecto de ley sobre participación ciudadana en materia ambiental. Y el INDERENA había contratado un estudio comparativo de formas de participación a nivel internacional, con la abogada Claudia Escolar, quien además elaboró un primer borrador del proyecto, documentos que fueron entregados a los ponentes, puesto que ellos resolvieron introducir el título sobre mecanismos de participación ciudadana¹⁵.

Es relevante anotar que, en general, se hicieron pocas observaciones y no se dieron controversias en relación con las funciones del Ministerio y de las corporaciones, un asunto esencial del proyecto, quizá por el hecho de tener un carácter predominantemente técnico.

Críticas de los gobernadores

En la Cumbre de Gobernadores de Santa Marta, realizada entre el 10 y el 12 de septiembre de 1992, después de exponer conjuntamente con Armando Montenegro el proyecto del gobierno, los mandatarios seccionales hicieron una dura crítica, cuyo centro lo resumió el gobernador del Valle del Cauca, Carlos Holguín Sardi, al calificarlo de "rabiosamente centralista". Apareció también entre sus preocupaciones la referente a la relación entre las corporaciones autónomas regionales y los gobiernos departamentales, expresado en el calificativo que le dieran los gobernadores del Cauca

¹⁵ Borrador del Proyecto de ley sobre la participación ciudadana en las decisiones que afecten el ambiente. (Memorando de Claudia Escolar para Manuel Rodríguez, Gerente General del INDERENA).

y Nariño, Temístocles Ortega y Álvaro Alfredo Zarate, de "verdaderas ruedas sueltas". No faltaron las sugerencias de ubicar la primera autoridad ambiental de la región en los departamentos, una recomendación repetida una y otra vez en los siguientes foros de gobernadores.

Intervención de la ANDI

La intervención del sector privado en el debate sobre el proyecto del gobierno se limitó a intervenciones de voceros de las cámaras de comercio en algunos foros. La ANDI fue la única entidad que consistentemente defendió sus puntos de vista en tres foros y en reuniones con los ponentes, a través de Manuel Felipe Olivera, Director de la División Ambiental que esta institución creara por esos días.

El trámite del proyecto se dilata: nuevos foros

Alfonso López Caballero tenía la expectativa de que el proyecto de ley sería aprobado por el Congreso en diciembre de 1992. A mediados de octubre observé al ministro López que esto no parecía factible. Sin embargo, en esa ocasión él replicó que estaba completamente seguro que así se haría dadas las grandes capacidades de Sorzano como parlamentario.

Finalmente la ponencia favorable con su pliego de modificaciones fue inscrita el 22 diciembre y publicada en la gaceta del Congreso en el mes de enero. En este mismo mes la ponencia apareció como publicación del senador Sorzano, y fue ampliamente distribuida¹⁶.

Pero el debate en la Comisión V sólo se inició el 28 de abril de 1993. La nueva demora en el trámite del proyecto se debió, en parte, a que el senador Sorzano se ausentó del país durante el primer trimestre de ese año. Pero también se debió al hecho de que simultáneamente hubiesen entrado a la consideración de la Comisión V otros proyectos prioritarios: la Ley eléctrica, la Ley de regalías y la Ley agraria.

En ese periodo se realizaron nuevos foros y conferencias que versaron sobre la ponencia presentada al Senado. La senadora Blum inició el 19 de enero, en acto celebrado en las riveras del Río Cali, una campaña para su divulgación. El pliego se discutió en Popayán, en el marco del II

Encuentro Hábitat de Colombia, con participación de la senadora Blum y mía. Y fue el tema central de la "Cumbre de Gobernadores de la Amazonia", realizada el 12 de marzo, con presencia del Presidente Gaviria. Los mandatarios seccionales manifestaron su desacuerdo con el hecho de que solamente se contemplara una corporación para la gestión ambiental de toda la región, que además tenía como responsabilidad la actividad investigativa, y propusieron como alternativa el establecimiento de una corporación por cada uno de los seis departamentos, la separación de la investigación en un centro especializado, con una activa participación de la Universidad del Amazonia. Expresaron también su rechazo al carácter centralista del proyecto en relación con la región. En el discurso de clausura del foro, el Presidente prometió revisarlo. Antes de su intervención yo había justificado el asunto de la corporación única y dado respuesta a las principales críticas, y los senadores Blum y Mujuy habían

¹⁶ Luis Guillermo Sorzano, **El Ministerio del Medio Ambiente**, Bogotá, 1993

explicado ampliamente el pliego de modificaciones.

La senadora Blum preparó una conferencia didáctica con ayuda audiovisual sobre el pliego, que presentó, una y otra vez, a lo largo del año 93 en los más diversos auditorios: universidades, gremios, entidades fundacionales, etc. Y a lo largo del proceso de aprobación de la ley expidió veinte comunicados, informando a la opinión pública acerca de su evolución y su participación en el mismo. Además elaboró un libro: *El Ministerio del Medio Ambiente, última oportunidad*, que lanzó en el mes de julio una vez el proyecto fue aprobado en el Senado¹⁷. En esta obra, magníficamente editada, la senadora explica en forma clara y didáctica las motivaciones para crear el Ministerio y las principales características del proyecto de ley. Además de su valor divulgativo, interpreto que su publicación tuvo también la intención de dar respuesta a la actitud de Sorzano de publicar la ponencia con su firma, cuando su elaboración era una responsabilidad colectiva en cuyo proceso ella había participado activamente.

El coordinador ponente, Luis Guillermo Sorzano, además de publicar la ponencia, realizó numerosas conferencias y participó en diversos eventos sobre el proyecto del Ministerio a lo largo y ancho del país, durante 1993. El senador Mujuy adelantó también una actividad similar, aunque menos intensa, con acento particular en la cuestión amazónica e indígena.

¿Qué pasaba entre tanto con la gestión ambiental en Colombia?

Así pues, la dinámica adquirida por la gestión del proyecto de ley y la acumulación de trabajo en el Senado nos ubicaba a principios de abril de 1993, sin que su debate se hubiese iniciado, y ante la evidente perspectiva de que su aprobación por el Congreso tendría lugar, en el mejor de los casos, en el segundo semestre de ese año. Lo que en síntesis significaría un año y medio de retraso con referencia al propósito del Presidente Gaviria de poner en marcha el Ministerio a mediados de 1992.

Para el INDERENA, cada mes adicional de trámite de la ley significaba un mes más de esa lenta agonía que se había iniciado cuatro años atrás, cuando se comenzó a discutir el proyecto del DARNAR. Desde que se inició la discusión del proyecto del Ministerio, apareció para muchos claro que su creación implicaría la desaparición del INDERENA. Ello se hizo más evidente cuando en la Constitución quedó asegurada la existencia de las corporaciones autónomas regionales, ya concentradas, en su casi totalidad, en la gestión ambiental. La posibilidad de crear las nuevas corporaciones que sustituirían las 18 regionales del INDERENA mediante la transformación de estas, no sería factible tal como lo proponían los funcionarios del Instituto, ya que ello atentaría contra la autonomía administrativa y financiera otorgada a las corporaciones por la Constitución. De otra parte, los requerimientos de personal del Ministerio mismo eran de tal naturaleza, que no resultaba para nada razonable proyectar la transferencia automática de los funcionarios de las oficinas centrales a la nueva institución. Por lo anterior, tanto el proyecto del gobierno como los pliegos de modificaciones presentados a consideración de las comisiones y plenarias de Senado y Cámara, siempre incluyeron la liquidación del INDERENA.

Así que para los funcionarios del INDERENA, la creación del Ministerio significó siempre la desaparición del Instituto y la consecuente incertidumbre laboral. Incluso para aquellos que en forma creativa e intensa trabajaron en la gestión del proyecto de ley.

¹⁷ Claudia Blum de Barberi, **El Ministerio del Medio Ambiente: última oportunidad**, Cali 1993

El Sindicato del Instituto siempre buscó, y continúa buscando, la ubicación de los funcionarios en el Ministerio y las corporaciones. En este último cometido ha estado trabajando más intensamente desde la sanción de la Ley, al no haber logrado como alternativa una compensación económica atractiva para quienes no buscaran vincularse al Ministerio o a las corporaciones.

La posición del sindicato está muy claramente expresada en el proyecto de ley para la reforma del sector ambiental que presentaron a través del senador Quira. Pero este proyecto no tenía solamente un fin reivindicativo. En él se expresa la visión de muchos de los funcionarios del INDERENA sobre la organización ambiental, que fueron presentados por sus representantes sindicales en el debate en la Cámara y en muchos de los foros realizados, incluyendo aquellos organizados por Sintrainderena.

Si bien siempre compartí con el Sindicato la necesidad de asegurar la recuperación de la memoria institucional del INDERENA para el Ministerio y las corporaciones, no estuve de acuerdo con él en la reubicación automática de todos sus funcionarios en las nuevas entidades. No sólo por las consideraciones legales antes aducidas, sino también en consideración a las diferencias sustantivas entre las nuevas entidades y el INDERENA, que hacían imperativo que aquellas estuvieran en posibilidad de vincular el personal requerido para las funciones que le otorgaba la Ley. Que naturalmente, debería incluir parte del personal del Instituto pero no todo su personal. Ese es justamente el gran reto que ahora enfrenta el Ministerio.

La incertidumbre de los funcionarios sobre el futuro del Instituto y sobre su futuro laboral que pendió sobre ellos durante cinco años y fue creando paulatinamente un clima de desmoralización y la consecuente pérdida de capacidad de gestión que ello implica. Ese proceso se vio agravado por la actitud que suelen adquirir muchas instituciones estatales y privadas frente a una institución amenazada de muerte: comienzan a tratarla como si en efecto ya hubiese desaparecido.

Pero el debilitamiento no sólo se produjo por el fenómeno de desmoralización, sino también por la imposibilidad de inyectar al Instituto todos los nuevos programas de mediano y largo plazo que para la administración y protección de los recursos naturales renovables es necesario establecer en sus áreas de su jurisdicción. Porque cuando ingresé al Instituto encontré una situación bien paradójica: un presupuesto de inversión a todas luces insuficiente para atender sus responsabilidades (en 1991 apenas ascendía a los \$3.000.000.000) y una baja ejecución. Inyectar nuevos recursos no sólo no tenía sentido ante la eventual liquidación del Instituto: no había como hacerlo ante su baja capacidad de ejecución.

Por eso durante estos años hicimos un esfuerzo enorme para buscar que el INDERENA ejecutara los pocos proyectos de inversión con que contaba y para que adelantara en la forma más razonable posible las funciones que le estaban encomendadas. Ello llevaba implícito el no estar en capacidad de enfrentar adecuadamente los crecientes procesos de deterioro ambiental, un propósito para el cual los recursos y condiciones del Instituto eran totalmente insuficientes. Por eso, al mismo tiempo que adelantábamos el proceso de aprobación de la ley para crear el Ministerio, el ciudadano común nos señalaba los múltiples problemas ambientales para los cuales el INDERENA no estaba en capacidad de dar una respuesta adecuada lo que, a su vez, se convertía en una nueva evidencia de la necesidad de instituir aquel nuevo ente.

No obstante, concentramos nuestra atención en áreas estratégicas, tales como la gestión ambiental en petróleos y vías y la actividad de la zootecnia, alcanzando significativos resultados. Y a pesar de la baja capacidad de ejecución en materia de proyectos de inversión, resolvimos iniciar unos pocos ambiciosos programas que por su

concepción y montaje pudiesen ser transferidos al Ministerio; entre ellos se mencionan Biopacífico, la Estrategia Nacional de la Biodiversidad y el Proyecto de Política Forestal.

Pero no voy a hacer aquí un recuento de lo positivo que se logró adelantar en el contexto de las enormes restricciones de recursos y en medio de un clima organizacional tan adverso como el que ha atravesado el INDERENA en sus últimos años de vida, consignados en otros informes. Y que incluye los ambiciosos programas y proyectos que concibió y diseñó y para los cuales obtuvo recursos, en asocio con el DNP, con el fin de poner en marcha el Ministerio y simultáneamente atender algunos de los problemas ambientales más críticos que nos aquejan.

Al tenor de la situación tan compleja que yo debía enfrentar en el Instituto en estos años, tenía grandes responsabilidades con respecto a la creación del Ministerio, un asunto tanto más urgente si consideramos el paulatino e inevitable debilitamiento que venía experimentando quien fuera la autoridad ambiental en los últimos 25 años. Justamente en septiembre de 1993, celebraríamos ese aniversario del INDERENA.

Foros y conferencias: una consulta pública cuestionada pero clave

De los Senadores Sorzano y a Claudia Blum con frecuencia se oyó decir que con los foros, conferencias y libros habían buscado hacer campaña política personal a lo largo y ancho del territorio nacional, dilatando injustificadamente el proceso de trámite del proyecto y poniendo en riesgo su aprobación. En muchos congresistas ello causó antipatía, tal como se oía en los pasillos del Capitolio. Para el Ministro López Caballero significó la imposibilidad de aprobar durante su mandato tan atractiva ley.

A mí me asaltó con frecuencia la preocupación de que, por la demora en iniciar el debate, el proyecto pudiera llegar a hundirse, evento que bien hubiese podido ocurrir, si se toma en consideración que fue aprobado en el último momento de las sesiones de diciembre de 1993 y la poca actividad parlamentaria registrada durante el primer semestre de 1994. Además, nos asaltaba la preocupación de que el debate se pudiera enredar en la medida en que la campaña electoral para el parlamento avanzara en el segundo semestre de 1993, dada la utilización política que todos los ponentes podrían hacer del mismo y dado el carácter polémico del asunto de las corporaciones a nivel regional. Este tipo de preocupaciones las compartieron en su momento las más altas autoridades del gobierno y muchos observadores llegaron incluso a predecir que el proyecto se hundiría.

Pero hoy, en retrospectiva, pienso que ese conjunto de foros y conferencias y ese largo periplo de consultas fue crucial para crear una opinión pública favorable a la iniciativa. Fue un proceso que, además de contribuir a crear una voluntad política, le imprimió a la ley una gran legitimidad. Y fue un proceso que estaba en concordancia con el mandato constitucional que otorga a los ciudadanos el derecho de participar en las decisiones que afecten el ambiente. Que los senadores ponentes hubiesen hecho campaña política con el proyecto no es de por sí asunto que merezca reprobación; es simplemente el resultado de la consagración de la circunscripción nacional en la nueva Constitución. Pero ese hecho bien pudo llegar a tener sus costos para el proyecto, tal como surgió en la plenaria de la Cámara.

A pesar de mis temores por lo que fue calificado como un interminable proceso de foros y conferencias, estoy convencido de la necesidad de este tipo de actividad ante la gran inconsciencia y falta de educación ambiental aún existente en Colombia, que se identifica no sólo en la población en general, sino también en los grupos dirigentes a

nivel nacional, regional y municipal tanto en el sector público como el privado. Esa fue también una de las motivaciones de los senadores Blum y Sorzano para hacer tan largo periplo divulgativo, como tuve oportunidad de comentarlo con ellos en diversas ocasiones.

Durante 1992, además de mi participación en los foros mencionados, presenté el proyecto de ley del gobierno en aproximadamente 30 conferencias ofrecidas en diferentes universidades, organizaciones no gubernamentales, etc. Si bien en algunas conferencias el tema central era el de la Cumbre de la Tierra en Rio, tema que durante todo ese año mereció especial atención del público, el Ministerio siempre tuvo en ellas un lugar especial. Durante el año de 1993, ofrecí otras tantas conferencias ya referidas al proyecto en su estado de trámite. Y después de sancionado, y ya como ministro del Medio Ambiente, dediqué todas mis intervenciones públicas, que llegaron a más de cincuenta, a hacer una pedagogía de la Ley 99 de 1993; en algunas ocasiones tuve oportunidad de hacerlo conjuntamente con la sendera Blum, como fue en el Foro sobre pequeña minería realizado en Bogotá en marzo de 1993.

La ponencia y el pliego de modificaciones: mejoras sustantivas

El pliego de modificaciones y la ponencia al Senado fueron elaborados por Luis Guillermo Sorzano, en consulta con los otros senadores ponentes (a él entregó la senadora Claudia Blum una propuesta escrita de ponencia y pliego). Mientras lo escribía en los meses de noviembre y diciembre, solicitó la opinión sobre puntos específicos e hizo diversas consultas técnicas con el INDERENA, el Departamento Nacional de Planeación y otras entidades y consultores, como el abogado Germán Sarmiento. Sorzano como coordinador ponente, asumió la responsabilidad total de su escritura, tomando como materia prima el cúmulo de antecedentes que se habían construido durante los últimos veinte meses. Era necesario presentarla antes de finalizar el año y debió trabajar bajo la presión del tiempo, si se considera la extensión del documento. Con Eduardo Uribe estuvimos en su oficina en varias ocasiones y sobre el texto que aparecía en la pantalla de su computador tuve oportunidad de comentar algunos de los artículos. Recuerdo a los técnicos de planeación ayudando al senador en la redefinición de la jurisdicción de las corporaciones, con apuro tal, que en algunos casos quedaron errores evidentes.

La ponencia presentada es sin duda una excelente pieza para la bibliografía ambiental de Colombia. El pliego de modificaciones al tiempo que presentaba grandes fortalezas tenía puntos evidentemente débiles. Se propuso la creación de un ministerio más fuerte que el previsto en el proyecto del gobierno. Además de modificar los ocho títulos del proyecto gubernamental, se adicionaron los siete títulos siguientes: de la comisión de ordenamiento territorial; de la estructura del Ministerio del Medio Ambiente; de las entidades del orden nacional (referido a las entidades de carácter científico y tecnológico de apoyo al ministerio); de los modos y procedimientos de participación ciudadana; de la acción de cumplimiento en asuntos ambientales; de las rentas de las corporaciones autónomas regionales y de la liquidación del INDERENA. Estos dos últimos títulos se formularon con base en artículos ya incluidos en el proyecto del gobierno mientras que los otros cinco son enteramente nuevos.

Entre las innovaciones introducidas se mencionan: las funciones adicionales del Ministerio en materia del ordenamiento territorial, al darle carácter permanente a la Comisión transitoria que sobre el particular estableció la Constitución y al colocar la responsabilidad por su] presidencia y secretaría técnica en el Ministerio; la función de definía política de población y adelantar programas de control demográfico: se le dota

de tres institutos de investigación; se establecen con mayor claridad las relaciones del Ministerio, las corporaciones y las entidades territoriales, al consagrar diversos instrumentos, entre otros los principios de rigor subsidiario, gradación normativa y armonía regional; se incorporan mecanismos para la participación ciudadana y las acciones de cumplimiento; se prevé la creación de un cuerpo especializado de policía ambiental; se crea una comisión para la revisión del Código de Recursos Naturales; se modifican las jurisdicciones de las corporaciones y se adicionan seis nuevas (se pasa de 24 corporaciones del proyecto gubernamental a 30); se define la naturaleza jurídica de las corporaciones, a las cuales se les dio un régimen corporativo v asociativo con participación de las entidades territoriales -sir. adscripción o vinculación al Ministerio; se prevén recursos adicionales para la gestión ambiental y se incluye la estructura organizacional básica del Ministerio.

La mayor debilidad del pliego la constituían algunos vacíos, inconsistencias e imprecisiones, particularmente en lo referente a las funciones del Ministerio y las corporaciones. Así lo identificamos en una reunión de catorce técnicos del INDERENA que convoqué en Iguaque. Muchas de las observaciones de esta reunión, así como las que por escrito me hicieron llegar los dieciocho directores regionales del INDERENA, me sirvieron para buscar que se introdujeran los correctivos del caso, en el proceso que siguió hasta su aprobación final en el Congreso de la República¹⁸. Por ejemplo, el pliego crea confusión con respecto al asunto de las licencias ambientales, un instrumento crítico para la gestión. Y al hacer uso impreciso del término recursos naturales en varias partes del articulado, despoja al ministerio de Minas de funciones que le son esenciales. El INDERENA fue la institución que más sistemáticamente se refirió durante el proceso de aprobación de la ley al asunto de las funciones del Ministerio y de las corporaciones; esta especie de obsesión en la búsqueda de precisión y comprensión en lo correspondiente a funciones se explica, de una parte, por su gran experiencia con el Código de Recursos Naturales Renovables durante más de veinte años y, por la otra, por la experiencia en cuanto a las virtudes y defectos de las funciones del Instituto mismo como primera autoridad ambiental.

Fueron muchas las modificaciones que los ponentes Sorzano y Blum propusieron en la Comisión V para afinar y corregir el pliego de modificaciones. Con mucha frecuencia una vez la senadora leía un artículo del pliego el senador Sorzano hacía una proposición sustitutiva. A tal punto, que en un momento dado el senador Ñame observó: "bueno explíquenme de qué se trata esto: ustedes presentaron un pliego de modificaciones y sobre ese pliego de modificaciones han hecho otro pliego de modificaciones".

Las modificaciones presentadas por los senadores Sorzano y Blum habían sido previamente trabajadas y acordadas en forma conjunta entre los senadores ponentes y el gobierno, representado por el ministerio de Agricultura, el INDERENA y el DNP. El proceso de análisis del pliego de modificaciones se inició en la segunda quincena de abril, en dos reuniones convocadas por el ministro de Agricultura, a la cual asistieron los ponentes. En ellas se acordó modificar el artículo referente a las funciones en materia de población, se inició un afinamiento de muchos de los artículos correspondientes a las funciones para otorgarles una mayor precisión, y se acordó darle mayor fuerza al asunto de parques nacionales e introducir un título sobre las licencias ambientales.

¹⁸ Además de estos documentos véase: memorando de comentarios al pliego de modificaciones por Imelda Gutiérrez, dirigido a la Gerencia General del INDERENA, abril 12, 1993. Y el memorando dirigido por la Gerencia General de INDERENA al ministro José Antonio Ocampo, abril 15, 1993.

Así mismo, se convino retirar el título referente a la Comisión de Ordenamiento Territorial, dada la reacción muy negativa de esa entidad. En efecto, con Luis Guillermo Sorzano atendimos una invitación de la Comisión y no obstante la amplia explicación del senador sobre las virtudes de la propuesta, esta se manifestó del todo contraria a la misma. Al retirar el título se incorporaron las funciones que en materia de ordenamiento territorial se había previsto desde el proyecto del gobierno, ya que estas son claves para la gestión ambiental. Hay que decir que, en general, la Comisión no fue muy favorable a la iniciativa del Ministerio. Anteriormente, yo había sido invitado a explicar el proyecto de ley presentado por el gobierno. En aquella ocasión, además de manifestar su desacuerdo por su corte centralista, los miembros de la comisión manifestaron su desacuerdo en relación con el papel adjudicado a las corporaciones como entes regionales para la gestión ambiental, por considerar que le cercenaba competencias a los municipios. En este punto fueron muy enfáticos, en esta y otras ocasiones, los comisionados Gustavo Zafra, Héctor Moreno Reyes y Orlando Fals Borda, quienes consideraban que las entidades territoriales, en particular los departamentos y los municipios, deberían tener las competencias que en la ley se le adjudicaban a las corporaciones. Lo que nunca oí yo fue una propuesta acerca de las formas concretas y prácticas como los municipios podrían asumir en sus áreas de jurisdicción la responsabilidad total de la gestión ambiental; un tipo de organización de la cual no tengo noticia de su existencia en ninguna otra parte del mundo.

Retirado el título de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el proyecto de ley mantuvo los catorce títulos restantes hasta su aprobación final. Es decir, mantuvo la estructura básica del pliego de modificaciones presentado a la Comisión V del Senado.

Sobre la necesidad de introducir modificaciones en el área de licencias ambientales se había pronunciado la ANDI en un documento en el cual hacía diversas observaciones al proyecto de ley, que le serviría de carta de navegación en el proceso de cabildeo ante la Comisión V. Entre las recomendaciones, se mencionan la ampliación del Consejo Nacional Ambiental para que en el participaran representantes de la sociedad civil, y la inclusión de funciones que hicieran a este un espacio de concertación. Así mismo, el documento de la ANDI consideraba como negativa el tamaño organizacional del Ministerio, sus institutos y corporaciones¹⁹.

Debate en el Senado

Puesto que ya a principios de abril restaba poco tiempo para finalizar la legislatura, el Presidente Gaviria conversó tanto con Luis G. Sorzano como con el Presidente de la Comisión V, Jairo Calderón, y el Presidente del Senado, Jorge Ramón Elías Nader, con el fin de manifestarles la prioridad que tenía para el gobierno la aprobación del proyecto en esa legislatura. Una conversación similar había tenido el Presidente Gaviria con los mencionados senadores el semestre anterior. A lo largo del proceso de aprobación del proyecto de Ley, solicité al Presidente su intervención con el fin de acelerarlo o allanar obstáculos ante los presidentes de Senado, Cámara y de las comisiones quintas, y los ponentes, en siete ocasiones. El Presidente siempre actuó de inmediato, algunas veces aceptando la recomendación específica que le hiciera, otras veces tomando el curso que le dictaba su sentido político y experiencia parlamentaria.

¹⁹ ANDI. "Elementos fundamentales que requieren formulación diferente a la propuesta en el pliego de modificaciones al proyecto N°129 de creación del Ministerio del Medio Ambiente". Bogotá, abril 20 de 1993. Ver también el comunicado de prensa de la ANDI, "Colombia merece una verdadera organización ambiental", julio 16 de 1993.

Algunas de sus intervenciones se hicieron en momentos críticos y fueron definitivas. En algunas ocasiones acudí a Miguel Silva, primero como Secretario Privado del Presidente y luego Secretario General de la Presidencia, en busca de consejo y apoyo, que siempre estuvo dispuesto a ofrecer.

En esos mismos días llamé al entonces Embajador en España, Ernesto Samper con el fin de manifestarle mi preocupación por el grave riesgo que corría el proyecto, puesto que el tiempo que restaba de la legislatura era estrecho y de no hacer tránsito en el Senado se hundiría. Samper me solicitó le enviara la lista de los miembros de la Comisión V del Senado. A los pocos días se comunicó conmigo el senador Amilkar Acosta, quien me manifestó que había recibido instrucciones de Ernesto Samper. Envío su asesor al INDERENA para que se enterara ampliamente del mismo. En el proceso de aprobación en la Comisión, Amilkar Acosta, conjuntamente con la bancada liberal costeña, los senadores Ñame, Nader y Araujo, jugaron un papel muy positivo en la aprobación del proyecto.

El Martes 28 de abril, en la Comisión V del Senado, los senadores Blum y Sorzano dieron lectura a la ponencia y el pliego de modificaciones. El 18 de mayo se inició el análisis y aprobación del articulado y el 2 de junio concluyó el primer debate del proyecto de ley. Cuando ya se había dado lectura a la ponencia, la senadora Blum nos informó al senador Sorzano y a mí que el Presidente de la República se disponía a enviar un mensaje de urgencia para el proyecto de la Ley eléctrica, lo que ponía en riesgo la evacuación en la Comisión V del proyecto del Ministerio. Tanto ellos como yo nos comunicamos con el Presidente Gaviria; ellos exploraron soluciones con el ponente del proyecto de la ley eléctrica Hugo Serrano. Por último, los miembros de la Comisión se comprometieron a dar curso a los dos proyectos en la misma legislatura, sin que mediara el mencionado mensaje de urgencia y se mantuvo la agenda según la cual el Ministerio iría de primero.

La Comisión trabajó con una gran premura e intensidad para lograr su cometido. En el curso de las sesiones intervine a nombre del gobierno para hacer precisiones o propuestas dirigidas a resolver algún punto específico. El ministro Ocampo participó activamente en muchas ocasiones y particularmente en aquellas en las que se trataron puntos difíciles. Sin duda, la eficaz intervención de José Antonio Ocampo durante el trámite del proyecto en el Senado y la Cámara fue muy importante para su aprobación. Siempre estuvo atento a la suerte de la ley y a intervenir en los momentos más complejos del debate. Era evidente que en esos casos no bastaba con la defensa del proyecto en el Congreso por parte del Gerente General del INDERENA; se requería necesariamente la presencia del Ministro.

En algunas de las sesiones participaron los viceministros Santiago Perry y Héctor José Cadena, de Agricultura y Hacienda, respectivamente. Este lo hizo en las ocasiones que se requería el aval de Hacienda, como era el caso de la creación de nuevas corporaciones. Tanto Eduardo Uribe como yo participamos en todas y cada una de las sesiones de Senado y Cámara.

Previamente a las sesiones, adelantamos reuniones de trabajo para acordar las modificaciones: cinco de ellas tuvieron lugar en mi casa hasta bien entrada la noche. A ellas siempre asistieron los senadores Sorzano, Blum y Mujuy, los asesores de los dos últimos, y Eduardo Uribe, y en algunas ocasiones se hizo presente el ministro de Agricultura, José Antonio Ocampo o el viceministro Santiago Perry y el viceministro de Hacienda, Héctor José Cadena.

La Comisión, como quedó antes dicho, trabajó en el ajuste y complementación de las funciones, en particular las del Ministerio. Una labor que no se prestó para

controversias. La Comisión aceptó sin mayor problema la mayor parte de modificaciones y adiciones propuestas por los ponentes al pliego de modificaciones, las cuales, como se dijo, habían sido previamente acordadas con el gobierno, y en muchos casos objeto de diversas consultas técnicas. Fue una labor que posteriormente continuaría en la Comisión V de la Cámara y que fue altamente fructífera.

También se incorporaron algunas modificaciones en la estructura: se adicionó la Dirección Ambiental Sectorial, por iniciativa mía; la Unidad de Parques Nacionales, por iniciativa del ministro Ocampo, y la sub-dirección de aguas, por el senador Sojo Zambrano. La discusión de este título ilustró cuán difícil es tramitar un tema tan puntual y técnico en una discusión parlamentaria. En el proyecto del gobierno se había previsto otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer la estructura del Ministerio. Tal modalidad fue considerada por Luis G. Sorzano como no ajustada a la Constitución e introdujo el título en cuestión.

Frente al asunto de la Dirección Ambiental Sectorial fue uno de los únicos tópicos en el cual estuve en abierto desacuerdo con los ponentes Blum y Sorzano. Cuando la propuse y expuse su necesidad, como la entidad que se ocuparía de la delicada y estratégica tarea de otorgar y monitorear las licencias ambientales privativas del Ministerio, éste arguyó en su contra, aduciendo que ello podría ser adelantado colectivamente por las otras direcciones. Se sometió a votación y fue aprobado. Los ponentes Blum y Sorzano me manifestaron su insatisfacción por el hecho de que no hubiera sometido esta propuesta al sistema de acuerdos previos con el cual veníamos trabajando. Tuvieron razón en el reclamo; la verdad es que en el momento de entrar a discutir el título, ante la presión del momento y de uno de mis asesores, María Teresa Szauer, la subgerente de medio ambiente del INDERENA, presenté la propuesta olvidando el compromiso. Pero la necesidad de la Dirección, la habrían de demostrar los hechos: tuvimos que montarla de urgencia en los primeros días de funcionamiento del Ministerio, antes que cualquier otra oficina técnica.

El proceso de aprobación del proyecto en el seno de la comisión V enfrentó dificultades mayores en el punto referente las corporaciones autónomas, un tema álgido y delicado, que se dejó para el final del debate. Fue un patrón que se repitió igual en la Plenaria del Senado, y en la Cámara, tanto en la Comisión V como en la Plenaria. La génesis: de 23 corporaciones en el proyecto del gobierno se pasó a 30 en el pliego de modificaciones y la Comisión V, a 32 terminado el debate en el Senado y a 34 terminado el debate en la Cámara. Sobre el asunto de las corporaciones nos ocuparemos posteriormente.

Al introducir el título de las licencias ambientales, su consideración generó alguna controversia, ya en la última de las sesiones de la comisión. Así mismo, el tema de la concertación con el sector privado, el numeral 32 del artículo de funciones del pliego de modificaciones y de la ley, tuvo ires y venires tanto en la Comisión como en la Plenaria. Sobre este asunto volveremos también al final de este escrito.

La contribución del predial ocupó también la atención tanto de la Comisión como de la Plenaria. Algunos parlamentarios estaban en desacuerdo que los municipios hicieran transferencias de recursos a las corporaciones, discusión que siempre terminó al recordar el origen constitucional de las mismas. La redacción final de los artículos correspondientes fueron obra del senador Víctor Renán Barco, quien los defendió en uno y otro lugar.

Las transferencias del sector eléctrico a las corporaciones fue otro punto que mereció un largo debate en la comisión. Quien en últimas propuso la fórmula que finalmente quedaría incorporada fue el senador Hugo Serrano, ponente de la Ley Eléctrica. En la

comisión se hicieron presentes amplias representaciones de los municipios antioqueños, boyacenses y cundinamarqueses con grandes embalses, en particular los de los municipios de la jurisdicción de CORNARE, y de las áreas de Chivor y del Guavio. Ellos buscaban que un porcentaje significativo de esas transferencias ingresaran directamente a los municipios, tal como quedó establecido. La jurisdicción misma de estas corporaciones, particularmente las del Guavio y Chivor, fueron motivo de complicadas negociaciones entre parlamentarios de Boyacá y Cundinamarca, en razón de los beneficios que podrían recibir o no al estar en estas corporaciones.

La administración de los parques naturales nacionales quedó definitivamente centralizada en el Ministerio, no obstante la opinión de diversos grupos políticos, regionales y gubernamentales de entregar en todo o en parte su administración a las regiones u otras instituciones. La fórmula de la centralización siempre fue defendida por el INDERENA y encontró eco en el ministro Ocampo, quien siempre la respaldó. No era un asunto de capricho: la experiencia internacional indica la conveniencia de que así sea, como lo revela el ejemplo de países federalizados como Estados Unidos y Brasil, que mantienen centralizada su autoridad y administración para contrarrestar las singulares presiones de los intereses regionales que, con frecuencia, buscan su deslindamiento para darle vía libre a otros usos. Al fin y al cabo, en los parques se encuentra buena parte de los mayores valores biológicos y paisajísticos de la Nación, objeto de la ambición de intereses particulares.

Para los parques se previó la creación de una Unidad Especial. Con el ministro Ocampo éramos partidarios de crear un Instituto de Parques, pues no parecía conveniente que fueran administrados en una Dirección General, como se proponía en el pliego de modificaciones. Fue el viceministro Cadena quien recomendó la creación de una Unidad Especial, a partir de la muy buena experiencia del ministerio de Hacienda con esa figura. Arguyó Cadena —quien es un buen amigo de los parques— que ella colocaba una mayor responsabilidad en cabeza del ministro por su presupuestación y manejo, lo que resultaría ventajoso. También en la Comisión se aprobó la transferencia selectiva de los funcionarios de parques del INDERENA a la Unidad, dada la experiencia y especialización de este tipo de personal, propuesta que yo presentara y que se prestó a alguna controversia.

En la sesión Plenaria del Senado que tuvo lugar el viernes 18 de junio fueron aprobados por unanimidad 101 de los 102 artículos del proyecto de ley. El artículo correspondiente a la creación y transformación de las Corporaciones no fue aprobado, después de que se le hicieran diferentes críticas. Entre ellas la del senador Rodolfo Segovia, quien llegó a proponer un replanteamiento total de sus jurisdicciones sobre la base de que ellas no obedecían a criterios ambientales. El Senado terminaba sin aprobar el proyecto de ley en la legislatura que finalizó ese día.

El sector empresarial y los gobernadores en desacuerdo con el proyecto

Pero en el periodo que transcurrió entre la clausura de sesiones del parlamento y la aprobación del proyecto por el Senado en la nueva legislatura, se oyeron diversas críticas al proyecto de ley.

La ANDI elaboró un nuevo documento en el cual puntualizaba su inconformidad con los títulos de participación ciudadana y licencias ambientales, aunque reconocía que se había hecho un gran avance al introducirlo. Además, consideraba que lo previsto en materia de concertación con el sector productivo era insignificante y que del pliego de modificaciones a lo aprobado por el Senado, se había hecho un retroceso bastante

grande. Al considerar la estructura del Ministerio demasiado extensa, insistía en que el sistema esta tal propuesto para la gestión ambiental era demasiado grande. Había arreciado tanto la crítica de la ANDI, que a principios de agosto, antes de que se aprobara el proyecto de ley en la plenaria del Senado, tuvimos oportunidad de tratar todos estos puntos con el presidente del gremio, Carlos Arturo Ángel, en almuerzo al cual asistieron Manuel Felipe Olivera, jefe de la división ambiental de la ANDI, los ponentes Blum y Sorzano, el ministro Ocampo y yo. Ángel aceptó prácticamente todas las explicaciones que hicimos en respuesta a las críticas formuladas, a tal punto que en un momento dado, ante la acalorada insistencia de Olivera en confirmarlas, le recriminó, afirmando que las observaciones hechas por los representantes del Senado y del gobierno le eran satisfactorias. Sin embargo, el doctor Olivera no echaría un pie atrás en la formulación de esas críticas en futuras intervenciones.

El Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible (CECODES), que congrega 23 empresas, particularmente multinacionales, se unió a las críticas de la ANDI en declaraciones que diera su líder, Charles Bevan, Presidente de Paveo y su director ejecutivo, Jaime Ospina Sardi. Estas críticas las sintetizó Ospina en un artículo publicado por la revista "Don Dinero", de Semana, en el mes de agosto.

En la V Cumbre de Gobernadores, celebrada en Leticia en los primeros días de julio, se formularon recias críticas al carácter centralista del proyecto; los mandatarios, liderados entre otros por el gobernador de Antioquia, Juan Gómez Martínez, manifestaron su inconformidad con la ubicación en las corporaciones autónomas de la autoridad ambiental a nivel regional. En esa ocasión, el senador Gabriel Mujuy y Eduardo Uribe expusieron el proyecto.

El 2 de agosto previamente a que se reiniciara el debate en la plenaria de-Senado tuvo lugar la VI Cumbre de gobernadores, en cuya agenda se incluyó de nuevo el tema del Ministerio. Tuvimos oportunidad del conocer previamente las conclusiones que los representantes de los gobernadores habían alcanzado en una comisión preparatoria que tuvo lugar en el recinto Quirama, que hacían objeciones de fondo a algunas de las principales concepciones sobre las cuales se fundamentaba el proyecto de ley y se efectuaban algunas recomendaciones para modificarlo, de tal naturaleza, que llegamos a considerar que de hacer carrera bien podrían afectar en forma negativa el último curso de debate en el Senado. Por esa razón, nos hicimos presentes en la Cumbre de Rionegro, el ministro de Agricultura, José Antonio Ocampo, los senadores Mujuy y Sorzano y yo; cada uno hizo una amplia exposición y defensa del proyecto de ley, haciendo especial énfasis en los puntos a que hacía referencia el documento que la comisión preparatoria había entregado a los gobernadores. En particular, este al señalar que el proyecto "mantiene una tendencia centralista que cercena la autonomía departamental" proponía que "corresponderá a los municipios ser unidades ejecutoras de las políticas y plañe* ambientales y corresponderá a las corporaciones bajo la coordinación de los señores gobernadores dar la asistencia y asesoría técnica, control, apoyo y cofinanciación a las entidades territoriales en materia de ejecución de las políticas y planes ambientales"²⁰. La defensa y la explicación que hicimos del proyecto de ley del gobierno resultó tan satisfactoria para los gobernadores, que el mandatario vallecaucano Carlos Holguín recogió su sentir y, al recordar la cumbre de Santa Marta, manifestó que las principales objeciones que entonces se habían hecho en relación con el gran centralismo que acusaba el proyecto del gobierno habían sido resueltas en forma muy adecuada v favorable en el Senado. Solicitaron que se eliminara el artículo

²⁰ Comisión Preparatoria, VI Cumbre de Gobernadores, "Conclusiones del Tema 7, Medio Ambiente", julio de 1993.

que asignaba el 10% del producto del impuesto de timbre de los vehículos a las corporaciones, asunto que a su parecer lesionaba sus ingresos.

El Senado aprueba el proyecto de ley

Se trataba de debatir el artículo de las corporaciones que había quedado pendiente en la anterior legislatura para aprobar el proyecto de ley. Cuando el asunto de las corporaciones no parecía tener salida a lo largo de diferentes momentos de su discusión, tanto en el Senado como en la Cámara, fueron muchas las veces que se trató la posibilidad de que se le dieran facultades extraordinarias al gobierno para determinar su jurisdicción, número, etc. Fue una iniciativa que propusieron, tanto algunos parlamentarios, como los representantes del gobierno, pero que a la postre no tuvo ninguna acogida.

De esa posibilidad se había hablado antes de iniciarse la nueva legislatura, pero el debate en la plenaria del Senado se redujo a la consideración de la jurisdicción de la CAR, y las corporaciones con las cuales limita, particularmente las de Boyacá, Chivor y Orinoquía, y a la creación de dos nuevas. Se conformó una comisión para que efectuara una propuesta sobre el asunto de las jurisdicciones, en la cual participaron, entre otros, los senadores Julio César Turbay, Eduardo Pizano y Luis G. Sorzano, quien propuso una nueva modificación de la jurisdicción de la CAR, que fue aprobada. El senador Segovia, quien había hecho tan fuerte intervención en la última plenaria de la anterior legislatura, que contribuyera a la no aprobación del artículo correspondiente a las corporaciones, había renunciado a su silla senatorial y su suplente no insistió en el asunto.

Por iniciativa del senador Carlos Espinosa Faciolince se aprobó la Corporación de los Montes de María. Y por iniciativa de los parlamentarios del llano, la Corporación de la Macarena.

En la plenaria del Senado se discutió y aprobó el artículo 104 que declaró a la Sabana de Bogotá como área de interés ecológico y estableció que la "explotación minera a cielo abierto es incompatible con la conservación del suelo" en esta región. Este artículo fue incorporado como consecuencia de un fuerte cabildeo que hicieron diferentes grupos de la Sabana, ante la anarquía de esta actividad, propiciada por la forma como venía gestionándola el ministerio de Minas. Estaban liderados por la Asociación de Vecinos de Riofrío y Tabio que consideran, con razón, las explotaciones de gravilla y las canteras de arena altamente lesivas a la ecología y al paisaje en la región. Los senadores Sorzano, Pizano y Turbay defendieron este artículo que, aprobado por la plenaria del Senado, sería objeto de gran controversia y algunas modificaciones en la Cámara. Así mismo, por iniciativa de la Comisión Colombiana de Oceanografía y la Dirección Marítima y Portuaria, se ajustaron las funciones referentes a la gestión del medio ambiente marino y playas.

En materia de concertación con el sector privado, se modificó el numeral que al respecto se había aprobado en la Comisión V, producto del acuerdo entre ponentes y gobierno. La modificación la introdujo el senador Sorzano (aparece como numeral 32, artículo 5, de la ley) y en ella trató de conciliar la posición del gobierno y la ANDI, una respuesta a las críticas y cabildeo de esta institución en el último mes y medio. Al finalizar la sesión, noté que él no había seguido, en este caso, el procedimiento de acuerdos previos gobierno-ponentes, más cuando se trataba de asunto tan delicado. Quedamos empatados, siendo esta otra de las pocas ocasiones de desavenencia con los senadores ponentes, en lo que fue en balance una relación muy constructiva.

El gobierno había indicado a los ponentes que el mencionado artículo presentado en el pliego de modificaciones a la Comisión V no era aceptable porque implicaba la concertación del cumplimiento de todas las normas ambientales con el sector privado, punto de vista que acogieron los ponentes. Finalmente, en el texto aprobado se estableció que se "definirán los casos a que haya lugar a la celebración de convenios para la ejecución de planes de cumplimiento con empresas públicas o privadas para ajustar tecnologías y mitigar o eliminar factores contaminantes y fijar las reglas para el cumplimiento de los compromisos derivados de dichos convenios". Un texto bastante razonable con promisorias potencialidades.

Finalmente, la propuesta del Alcalde Mayor de Bogotá de transferir una parte sustantiva de la contribución del predial, cuyo destinatario era la CAR, al Distrito Capital, no se abrió paso. La directora del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), Elizabeth de Rodado, adelantó un intenso cabildeo en la Comisión y en la plenaria, para lograr que la transferencia de esos recursos (cuyo monto propuesto osciló entre el 50 y el 80%) se destinara a la recuperación del río Bogotá, que después de gran controversia no se aceptó. Pero los ecos de la propuesta darían origen a que se replanteara en la Cámara el asunto de la gestión ambiental en las grandes ciudades.

Con estas y otras pequeñas modificaciones, en la noche del 18 de agosto la plenaria del Senado aprobó el proyecto de ley, que entonces entraría a consideración de la Cámara.

Los representantes ponentes

El representante caucano Juan José Chaux había manifestado su intención de ser el ponente del proyecto de ley con anterioridad a que este se presentara al Congreso. Pero el presidente de la Comisión V, Julio Guerra Tulena, resolvió crear una comisión de nueve ponentes. Además de los representantes Guerra y Chaux quedó integrada por Tomás Devia Lozano, Orlando Duque Satizabal, Antenor Duran Carrillo, Graciela Ortíz de Mora, Hernando Torres Barrera, Edgar Ulises Torres Murillo y Luis Fernando Rincón. Como coordinadores ponentes fueron designados los representantes Duran, Chaux y Torres.

En un principio, el presidente de la comisión tuvo una posición muy crítica frente al proyecto, a tal punto que en la primera entrevista que sostuve con él en su oficina, en presencia de algunos de los representantes ponentes, manifestó: "El proyecto que ha llegado del Senado es un verdadero desastre". Evidentemente, los miembros de la comisión estaban en ese momento muy influidos por las críticas negativas sobre el proyecto que habían estado rondando en el ambiente durante los meses de julio, agosto y septiembre, por la comunicación enviada al gobierno y al congreso por el Frente Empresarial, así como por la reuniones que habían tenido con aquel y con el gremio de mineros de Antioquia, esta última en Medellín, en la cual se hicieron observaciones muy duras sobre la ley. Ante la necesidad que yo les manifestara a los ponentes de tramitar en el menor tiempo posible el proyecto, no dejaron de observar, en esta y otras ocasiones, el derecho que tenía la cámara de tomarse el tiempo suficiente para analizarlo; no podía ser de otra manera, afirmaban, más si se tomaba en cuenta que el Senado se había tomado más de un año en hacerlo.

Además, el representante Guerra, a similitud de otros miembros de la comisión, como Juan José Chaux y Hernando Torres, no consideraban conveniente la regionalización de las corporaciones aprobada por el Senado y pensaban que este era un obstáculo para

su trámite en la Cámara. Juan José Chaux, tal como lo expresara en diferentes oportunidades, era partidario de crear solamente cinco grandes corporaciones para todo el territorio nacional, propuesta que coincidía con la del proyecto de Sintraínderena.

La oposición a la creación del ministerio

Los mineros, liderados por los de Antioquia, habían iniciado una campaña contra el proyecto. Llegaron a proponer a la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) desarrollar acciones fuertes en su contra, propuesta que la Asociación no aceptó. Tenían a la cabeza competentes abogados, como Hernando Escobar, que se hicieron presentes en forma permanente en las deliberaciones del Congreso. Sus primeras acciones se iniciaron con su participación en la reunión de Quirama preparatoria de la Cumbre de Gobernadores. Antes no habían hecho ninguna aparición. Veían entonces, como aún lo ven hoy, que el Ministerio se constituía en una amenaza para la actividad minera del país. La expedición de la licencia ambiental para las actividades mineras, que había sido competencia del ministerio de Minas en los últimos años, desde la expedición del Código Minero, sería competencia del Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad al proyecto de ley aprobado en el Senado. Hay que mencionar que la anterior situación propiciada por el código minero, generó un gran caos en la gestión ambiental de esa actividad en Colombia, ya que el Ministerio de Minas se ocupó muy poco de asunto tan crucial para la conservación de los recursos naturales renovables.

Además, el proyecto incorporaba artículos referentes a la restauración de zonas degradadas por la actividad, y otras materias, que los mineros aprecian como obstaculizantes para su actividad. Fueron artículos de alta conveniencia para el país que pasaron incólumes la arremetida minera, pero que eventualmente serán materia de intentos contra reformistas, a los cuales tanto el Ministerio como las organizaciones no gubernamentales, deberán estar atentos.

La comunicación dirigida por el Frente Empresarial el 10 de septiembre de 1993 suscrita, entre otras, por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, Camacol, la Asociación Colombiana de Ingenieros Civiles, Fedecarbón, Asomineros y Asogravas fue muy publicitada. Estas críticas y recomendaciones al proyecto aprobado por el Senado, se convirtieron en caballo de batalla de estos gremios en los tres meses siguientes, motivo por el cual es del caso examinarlas, aquí:

En primer término, se referían a la inconveniencia del artículo "la explotación minera a cielo abierto es incompatible con la conservación del suelo de la Sabana de Bogotá", por considerar que encarecería la construcción en la capital. El artículo en cuestión, fue el centro de una gran controversia entre diversos grupos de interés, entre ellos los propietarios de tierras en la región de Tabio y Riofrío, los habitantes de estas poblaciones, los mineros y los constructores. Finalmente, fue remplazado en la Cámara por uno que establece que el Ministerio fijará las zonas de la Sabana compatibles con la explotación minera, mandato que ejercimos mediante la expedición de la Resolución del 4 de agosto de 1994²¹.

En segundo término, se referían a las competencias que se le entregaban al Ministerio del Medio Ambiente en lo referente a la gestión ambiental para actividades mineras, a que se hizo referencia, así como en lo referente al transporte y su infraestructura,

²¹ En esta resolución se declaran como zonas no compatibles con la actividad minera regiones de un gran valor ecológico y paisajístico como Tabio, Riofrío y Guasca.

recomendando que esas responsabilidades fueran compartidas con los ministerios de Minas y Transportes, respectivamente. Una propuesta que no aceptamos en consideración que las decisiones sobre las licencias ambientales deben ser de la órbita exclusiva de la autoridad ambiental.

En tercer término, se refirieron al tema de las licencias ambientales y propusieron la instauración de la licencia ambiental única, un asunto recomendado por la ANDI desde meses atrás, que se adoptó en el título respectivo. También propusieron el silencio administrativo positivo para su otorgamiento, iniciativa que no aceptamos, si bien entendimos que surgía de las dilaciones y períodos muy largos que con frecuencia se han tomado las autoridades ambientales en materia de aprobación de licencias.

En cuarto lugar, una gran crítica al principio de subsidiaridad introducido por los ponentes del Senado, según el cual, las normas pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles a partir de la autoridad máxima que es el Ministerio del Medio Ambiente. Por ejemplo, las corporaciones autónomas regionales podrán expedir normas más estrictas que las expedidas o definidas por el Ministerio, pero nunca más laxas. Esto causó también una enorme avalancha de críticas, fundadas en el temor de los abusos en que pudieran incurrir las autoridades locales, pero no fue aceptado por considerar que es un principio fundamental para dar coherencia a la gestión ambiental.

En quinto lugar, se afirmaba que el proyecto de ley creaba tasas muy onerosas a los industriales. Se consideraba, equivocadamente, que se estaban incorporando "nuevos impuestos", cuando las tasas retributivas y de uso ya existían en el Código de Recursos Naturales Renovables, siendo lo nuevo en la ley la definición de los criterios para estimarlas. No obstante lo erróneo de esta crítica, ella hizo carrera y fueron muchos los esfuerzos que debimos de hacer para corregir tan perjudicial especie.

En sexto lugar, se criticaron los mecanismos de participación ciudadana. En particular el que hace referencia al tema del derecho que se le otorgaba a los ciudadanos para adelantar una intervención individual y directa en relación con una licencia ambiental o con las acciones populares, sin que necesariamente medie un interés jurídico de su parte. Esta norma se basa, naturalmente, en el hecho de que el medio ambiente sano es un derecho colectivo, razón por la cual cualquier ciudadano está en posibilidad de salir en su defensa.

Seguramente, no todos los gremios que firmaron esta comunicación estuvieron interesados en hundir el proyecto de ley, pero es evidente que algunos grupos mineros sí tuvieron la intención de hacerlo. A esas acciones me referí públicamente en varias ocasiones²².

La ANDI continuó interviniendo en la controversia suscitada por el proyecto aprobado en el Senado. Manuel Felipe Olivera, en múltiples intervenciones en representación de la Asociación, continuó insistiendo, muchas veces en forma acerba, en prácticamente todas las críticas que se formularan en el documento de esa entidad del mes de julio, y que supuestamente habíamos aclarado con el presidente del gremio, Carlos Arturo Ángel. Por eso, en una conferencia que dicté en la ANDI de Medellín, en noviembre de 1993, en el contexto de un seminario sobre gestión ambiental en el cual se examinó la ley, afirmé que para mí no era, a esas alturas, para nada clara la posición del gremio con respecto al proyecto de ley. Un punto de vista que al día siguiente reiteré al

²²). El Espectador, noviembre de 1993. Foro sobre el ministerio del Ambiente, Universidad Javeriana, octubre de 1993. En este último se acordó, por iniciativa de los participantes, adelantar el foro público que tendría lugar el 18 de noviembre.

presidente de la ANDI en conversación telefónica. Quien en respuesta me reiteró el acuerdo básico del gremio con la conveniencia de la creación del Ministerio y me ofreció que enviaría una carta pública dirigida al presidente del Congreso, afirmándolo. Desconozco si finalmente esa comunicación fue enviada.

La Comisión de Ordenamiento Territorial

Pero no sólo con estas intervenciones de los gremios se creó un clima negativo sobre el proyecto, que llegó en un principio a permear la Comisión V de la Cámara. La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) había continuado expresando su desacuerdo sobre algunos puntos que hicieron conocer a través de la prensa. Nuevamente, en su sesión plenaria del 6 de septiembre, la asesora de la COT, a la sazón también asesora de los mineros, que afirmó en relación con las corporaciones: "la naturaleza corporativa declarada se desconoce en el proceso de dichas corporaciones" Además, no cuenta con la voluntad asociativa de los sujetos corporados, "jugando un proceso de regionalización ajeno al espíritu participativo que por mandato de la Constitución debe presidir estos desarrollos". Así mismo, el Secretario General, Orlando Fals, indicó que había una gran inconsistencia al denominar como corporaciones regionales a algunas entidades que eran exclusivamente departamentales, o llegaban a ocupar porciones menores a esta unidad. Estas críticas, que las venía formulando la COT desde días atrás, fueron en su momento recogidas por la Cumbre de Gobernadores de Leticia.

Estas posiciones de la COT fueron reiteradas y complementadas en un nuevo documento presentado a finales de septiembre. Este fue expuesto por Marcela Monroy en reunión que en los primeros días de octubre, convocara Jorge Hernán Cárdenas, consejero de modernización del Estado, para discutir el proyecto de ley, con asistencia de los ponentes Chau Mosquera, Guerra Tulena, Duran y Torres Barrera. Además de reiterar los puntos argüidos por la comisión antes referido, señaló que el Congreso no tenía el mandato de la Constitución para crear corporaciones y este sólo le otorgaba la función de reglamentar su creación. Ni esta observación ni las anteriores fueron aceptadas por los ponentes²³. Y como era de esperarse, cursa una demanda en la Corte Constitucional, que evidentemente se basa en los puntos de vista de la comisión, sobre la inconstitucionalidad de la creación en la ley de las corporaciones autónomas como entes corporativos.

El camino hacia la aprobación

En la reunión de la Consejería de Modernización hicimos con los ponentes un análisis de los artículos que deberían ser materia de modificación por parte de la Cámara, análisis que se había iniciado en dos reuniones sostenidas con los miembros de la Comisión V, por convocatoria del ministro de Agricultura. Posteriormente, los días 5 y 6 de octubre, tuvimos dos largas reuniones con los representantes ponentes en la Gerencia del INDERENA. A la última de ellas asistió Luis G. Sorzano, quien hizo una amplia defensa del proyecto aprobado por el Senado. En estas reuniones se creó paulatinamente un clima positivo sobre el trámite del proyecto, en la medida en que se aclararon sus principales características, se descalificaron las críticas infundadas, que eran muchas, y se identificaron con precisión sus principales vacíos y debilidades y formas posibles de solución.

²³ Sobre las posiciones de la COT ver las recomendaciones R-05 y R-08 expedidas por la misma.

Allí se acordó, entre otros, revisar el título I, referido a los fundamentos y principios de la ley que presentaba algunos vacíos, inconsistencias y errores. Se acordó también modificar el título de las licencias ambientales, y el de las entidades territoriales, introducir precisiones en algunas funciones del Ministerio, como en el caso de las tasas, y adicionar algunas nuevas, para lo cual se pidieron recomendaciones concretas al INDERENA²⁴.

A su vez, en el Departamento Nacional de Planeación tuvieron lugar diversas reuniones, particularmente en relación con la jurisdicción de algunas de las corporaciones y las transferencias del sector eléctrico, orientadas a afinar los artículos correspondientes. El DNP trabajó también con la Red de Reservas Privadas en el proyecto del artículo para institucionalizar e incentivar la creación de este tipo de reserva y diseñó algunos artículos referidos a la incorporación de la dimensión económica en la gestión ambiental.

Foro Público en la Cámara

La Comisión V de la Cámara de Representantes convocó a un Foro Nacional Ambiental para discutir el proyecto, el cual se realizó el día 18 del noviembre, bajo la presidencia del senador Julio Guerra Tulena. En el intervinieron, además de Guerra Tulena, los senadores Amilkar Acosta y Gabriel Mujuy y los representantes Antenor Duran y Juan José Chaux. Se hizo una amplia convocatoria, directa y por la prensa. Se dio uso de la palabra solamente a quienes llevaron su intervención por escrito. El foro comenzó a las 10 de la mañana en el salón de recepciones del Congreso y se prolongó hasta las 4 de la tarde. Durante seis horas seguidas oímos las intervenciones de los representantes de y los gremios de producción y del sector privado, así como de algunas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Me correspondió la tarea de intervenir en varias ocasiones para dar respuesta a algunos interrogantes, aclarar confusiones o malentendidos sobre diferentes puntos del proyecto, así como para indicar las previsiones acordadas en relación con correcciones o complementos al proyecto.

La lista de quienes intervinieron es muy significativa, pues casi la totalidad; corresponde a quienes venían haciendo cabildeo sobre diferentes aspectos del proyecto, los cuales intensificarían su acción en los días del debate del Congreso. Gremios de la construcción, mineros y manufactureros, Camacol, Asocreto, Ecocarbón, Instituto Colombiano de Productores de Cemento, Comité Intergremial de la Industrial de la Construcción, Minera y de Extracción de Materiales, y ANDI. Asociaciones profesionales: Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos, Asociación de Ciencias Hídricas, Sociedad Colombiana de Meteorología, Asociación de Periodistas Ambientales. Organizaciones gubernamentales: ISA, CAR, CVC, CODECHOCÓ, Proyecto Forestal INDERENA, Colciencias, Comisión Colombiana de Oceanografía, Asociación de Municipios del Altiplano con Embalses y Sindicato de Trabajadores del INDERENA. Universidades: Universidad Nacional, Universidad del Valle, y Universidad de Antioquia.

Organizaciones no gubernamentales: Comité de Acción Ecológica, Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, AVP Simón Bolívar, Cinep, Fundepúblicos,

²⁴ Ver "Ayuda memoria de las reuniones de trabajo de los ponentes, octubre 5 y 6 de 1993", memorando de la Gerencia del INDERENA dirigido a los ponentes, octubre 8 de 1993. Véanse también los comentarios de la doctora Imelda Gutiérrez al proyecto de ley aprobado en el Senado, contenido en los siguientes memorandos dirigidos a la Gerencia General del INDERENA: agosto 2, septiembre 8, septiembre 21 y octubre 4 de 1993.

Fundación Pro-Sierra Nevada, Fundación Alma y Fundación Andina de Bosques.

En este foro la participación de las organizaciones no gubernamentales fue más activa y no tan limitada como en todo el proceso de la discusión del proyecto. Este comportamiento general se hizo aún más evidente en las sesiones de Senado y Cámara, donde su presencia para fines de cabildeo se limitó a unas pocas organizaciones: Fundepúblico se hizo presente fundamentalmente para defender la participación ciudadana; la fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta hizo un gran lobby para la creación de la corporación autónoma regional de la Sierra Nevada de Santa Marta. Si bien algunas organizaciones no gubernamentales adelantaron foros o reuniones regionales donde se hicieron significativas contribuciones (casos del Valle del Cauca, Antioquia y Bogotá), estas no hicieron cabildeo en el Congreso, perdiendo por consiguiente toda efectividad.

A pesar de ser el único foro convocado por la Comisión V, previamente a la iniciación del debate en la Cámara, éste tuvo una gran relevancia, puesto que en él tanto los parlamentarios como el gobierno comunicaron la decisión de sacar adelante el proyecto, posición que tuvo un amplio respaldo entre los participantes.

COMISIÓN V DEL SENADO	COMISIÓN V DE LA CÁMARA
Guillermo Alfonso Curiel	Rodrigo Barraza Salcedo
Crispín Villazón	Juan José Chaux Mosquera
Claudia Blum de Barberi	Tomas Devia Lozano
Jorge Rojas Sarmiento	Orlando Duque Satizabal
Eduardo Chávez López	Antenor Duran Carrillo
Jorge Eduardo Gechen Turbay	Julio Cesar Guerra Tulena
Gabriel Mujuy	Germán Huertas Combariza
Ricardo Barrios Zuluaga	Harold León Bentley
Faride Féres de Harb	Iván Ñame Vásquez
Jorge Tarazona	Graciela Ortíz de Mora
Hugo Serrano Gómez	Diego Patiño Amariles
José Raimundo Sojo Zambrano	Luis Fernando Rincón López
Luis Guillermo Sorzano Espinosa	Franco Salazar Bucheli
	Jorge Julián Silva Meche
	Moses Tarut Hazbun
	Hernando Torres Barrera
	Edgar Ulises Torres Murillo
	Tomas Enrique Velásquez Sánchez

La aprobación en el filo de la navaja

El debate del proyecto de ley en la Comisión V de la Cámara se inició el Martes 24 de noviembre que finalmente lo aprobó en la sesión del 3 de diciembre. El tiempo apremiaba y a consideración de las plenarias del Congreso se encontraban otros proyectos de ley prioritarios como el agrario, el de seguridad social y el de regalías. Con el ministro Ocampo solicitamos al Presidente un mensaje de urgencia, pero él prefirió no hacerlo ante la posible violación del reglamento, y optó por la alternativa de comunicarse directamente con los presidentes de las cámaras y de las comisiones para manifestarles la necesidad de sacarlo adelante.

A la plenaria de la Cámara ingresó el día 15 de diciembre y fue aprobado ello último día de sesiones del Congreso. En ciertos momentos llegó a pensarse que el proyecto no sería aprobado ante la actitud muy negativa de algunos parlamentarios, particularmente en lo referente a las corporaciones y a la contribución del impuesto predial. Un representante liberal llegó a plantear a muchos de sus colegas, en la plenaria de la Cámara del 15 de diciembre, la inconveniencia de aprobarlo por la afiliación pastranista de la senadora Blum y su fuerte identificación pública con la ley. A tal punto llegó el asunto, que le pedimos a la senadora que por prudencia se retirara del recinto, para no torear más el argumento y adelantamos algunas acciones para evitar que este avanzara. Por fortuna este incidente no pasó de ser una*escaramuza, magnificada por la tensión del momento. Al siguiente día, la senadora se hizo presente en el debate final del proyecto. También en las sesiones de la Cámara se oyeron posiciones muy negativas con relación a la utilización que el senador Sorzano estaba haciendo del proyecto en su campaña hacia la Presidencia, asunto que se aligeró ante su anuncio de su adhesión a la candidatura Samper, el día 14 de diciembre.

Antes de iniciarse las sesiones del 16, algunos observadores me manifestaron su convicción de que el proyecto no tocaría puerto en esa sesión, con lo que habría la posibilidad de su hundimiento en el primer semestre de 1994- No era para menos, pues el quórum se había disuelto la noche anterior en un clima no muy positivo. Por eso, esa misma noche se hicieron nuevos contactos por parte de los ponentes y de José Antonio Ocampo y mía con el fin de conjurar los obstáculos. Se apeló a la intervención del Presidente Gaviria y del candidato Samper. Al ingresar al recinto de la Cámara, su presidente, Francisco José Jattim, me dijo que el Presidente de la República le había llamado y que definitivamente en esa sesión se sacaría el proyecto.

Pero todavía faltaba sobrepasar algunos obstáculos. El representante Jairo Clopatofsky antes de votarse el artículo correspondiente a las corporaciones, pidió la verificación del quórum. No había en el momento, pero después de unos minutos de invitación de ingreso al recinto a instancias del Presidente, llegó a completarse y a votarse positivamente el asunto de las corporaciones. Al discutirse la contribución del predial, el último punto de difícil tratamiento, el representante antioqueño Álvaro Vanegas, de Envigado, introdujo una proposición sustitutiva según la cual ésta sería hecha en forma voluntaria por los municipios. También pidió verificación del quórum, que como en el caso anterior no existía y que como en el caso anterior logró completarse, para alivio de todos. El representante antioqueño fue contundentemente derrotado. Eran las 11:30 a. m. y todavía restaba reunir la comisión de conciliación, Senado-cámara, elaborar y aprobar el acta, y someterla para su aprobación a las plenarias del Senado y Cámara. Toda esa mañana habían estado muy atentos a lo acontecido en la plenaria de la Cámara los senadores ponentes Blum, Mujuy y Sorzano, nombrados por la Comisión V del Senado como conciliadores.

Eduardo Uribe, con su computador personal, estuvo trabajando permanentemente en

la documentación de las reformas introducidas tanto en la plenaria como en la Comisión V de la Cámara, y ello agilizó enormemente todo este proceso de conciliación y acta. Una actividad en la cual participaron los ponentes Chaux Mosquera y Torres Barrera, el último de los cuales tuvo una activa intervención en la redacción de los artículos que se reformaron o adicionaron en la Cámara. Sobre el humo se elaboró y aprobó el acta respectiva que recibió su trámite respectivo en las plenarios de Senado y Cámara, en una verdadera carrera contra-reloj que finalizó al filo de la 1:00 p.m.

Al proyecto lo salvó el hecho de que simultáneamente a su último debate, y durante toda la mañana, estuviera reunida la comisión de conciliación del proyecto de regalías, en compleja sesión. Se mantuvo el quórum en las dos cámaras, en el último día de sesiones del Congreso durante tantas horas y hasta el último minuto, dado el enorme interés de los parlamentarios de aprobar este proyecto. Una cuestión del azar le permitió, así, al Presidente de la República sancionar la Ley 99 de 1993, seis días después, el 22 de diciembre. Pero al azar, le colaboró el Presidente de la Comisión V de la Cámara, Julio César Guerra Tulena, ponente del proyecto de ley de regalías, quien también estaba dispuesto a sacar adelante el Ministerio, que se constituyó para él en un proyecto de alta prioridad.

Reformas en la Cámara

En el debate en la Comisión V hicieron la presentación de la ponencia y pliego de modificaciones los representantes Juan José Chaux y Hernando Torres Barrera. Estos fueron básicamente el producto del proceso de concertación entre la comisión de ponentes y el gobierno. Con el fin de facilitar la conciliación entre la Cámara y el Senado el senador Sorzano siguió en detalle el debate en la Cámara e intervino en numerosas ocasiones en la redacción y negociación de los textos sustitutivos o adicionales. A similitud del Senado, en las diferentes sesiones intervinimos a nombre del gobierno, el ministro Ocampo viceministro Perry y yo. Eduardo Uribe estuvo trabajando con diversos ponentes en atender el intenso proceso de cabildeo que se dio Comisión V de la Cámara, en especial con referencia a las licencias ambientales y las corporaciones.

En el Congreso, y en particular en la Comisión V, se introdujeron algunas reformas al proyecto de ley aprobado en el Senado, entre las cuales se mencionan las más relevantes: Se modificaron los títulos de fundamentos y de las licencias ambientales. Se afinaron y complementaron las funciones del Ministerio. Se amplió la responsabilidad Ministerio en la fijación de las políticas de desarrollo. Se fijó en el Ministerio la responsabilidad de establecer los cupos, especies, regiones, etc. para el aprovechamiento de la flora y la fauna y de aprobar bs reservas privadas. Se modificó la estructura para establecer una Dirección General Forestal y de Vida Silvestre. Se amplió la participación de la sociedad civil en el Consejo Nacional Ambiental: de 18 miembros previstos en el Senado, se pasó a 25. Se adicionó el Consejo Técnico Asesor como órgano de consulta y concertación con el sector productivo. Se estableció que los municipios de más de un millón de habitantes ejerzan en el perímetro urbano las funciones que se les atribuyen a las corporaciones, como forma concreta para combatir la contaminación en los cuatro mayores centros urbanos del país. Se cambiaron algunas de las jurisdicciones de las corporaciones. Se eliminó una de las corporaciones surgida y aprobada en la plenaria del Senado, y se crearon tres nuevas. Se aumentó la participación del sector productivo y de las organizaciones no gubernamentales en las juntas directivas de las corporaciones. Se determinó que los recursos de regalías

destinados al medio ambiente se orientarán con prioridad hacia la protección de los ecosistemas del macizo colombiano, la Amazonia y el Chocó, y el excedente se distribuirá buscando el beneficio de las regiones que reciben menores recursos para la gestión ambiental por otros conceptos.

Es interesante anotar que por propuesta que yo hiciera como Gerente del INDERENA, se consideró que era necesario desarrollar en la ley el artículo constitucional que hace referencia a la prohibición del ingreso al país de desechos tóxicos. Se trataba de definir exactamente el significado de "desechos tóxicos y peligrosos" en la ley del Ministerio del Medio Ambiente. No fue posible la incorporación de este artículo en la Comisión V de la Cámara. En cierto momento, hubo un fuerte desacuerdo, por lo cual retiramos la propuesta de INDERENA. Se originó en la propuesta sustitutiva para que la norma fuera flexible, con el objeto de poder ingresar desechos tóxicos para re-uso o reciclaje y producción de energía. Unos meses después, enfrentamos la entrada ilegal de los desechos tóxicos a Santa Marta, con el pretexto de su uso para la producción de energía, sin que existiera la normatividad adecuada para resolver el problema.

Un ministerio post-Rio

El primer artículo que escribiera sobre la Ley, una vez esta vez fue sancionada, lo titulé "Un ministerio post-Rio", para expresar que el nuevo ente recogía las mejores influencias de la Conferencia de las Naciones para el Medio Ambiente y el Desarrollo. No hubiera podido de ser de otra manera, dada la gran difusión que tuvo durante sus dos años preparatorios y la efectuada acerca de sus resultados una vez tuvo lugar la Cumbre. Además dos de los funcionarios del gobierno que más activamente participamos en el proceso de elaboración y aprobación del proceso de ley, Eduardo Uribe y yo, fuimos delegados no sólo a la Cumbre, realizada en junio de 1992, sino también a las cuatro reuniones que le antecedieron y a los múltiples foros regionales, seminarios, etc. asociados a ella. Luis Guillermo Sorzano participó también como delegado del Senado, conjuntamente con Mario Laserna, en la Conferencia de Rio.

Pero es interesante observar que las concepciones de Rio fueron introducidas paulatinamente a lo largo de todo el proceso de aprobación de la Ley. A tal punto que puede afirmar que el proyecto de ley presentado por el gobierno a consideración del Congreso en mayo de 1992, es un proyecto pre-Rio. Corresponde más a la concepción de los entes públicos encargados en la gestión ambiental que predominó entre la Conferencia de Estocolmo y la Cumbre de la Tierra, concepción a la cual correspondía el INDERENA y también los proyectos del DARNAR y la Comisión. En ella se entregaba a estos entes funciones de autoridad ambiental con muy poca injerencia en materia de desarrollo.

Lo que distingue al Ministerio de estos proyectos y de las entidades que sustituye -INDERENA, ministerios de Salud y Agricultura, DNP-son las funciones que se le otorgan en materia de planeación y definición de políticas en áreas críticas del desarrollo, como las de población, expansión urbana y asentamientos humanos, comercio exterior, colonización, relaciones exteriores y educación. En el proyecto del gobierno sólo se incluyen éstas dos últimas. En el Senado se incorporaron las funciones de definir, conjuntamente con el ministerio de Salud, la política poblacional y con el ministerio de Desarrollo, la de expansión urbana. En el curso del debate en la Cámara se incorporaron las vitales funciones de definir, conjuntamente con el ministerio de Agricultura, la política de colonización y con el ministerio de Comercio Exterior las políticas de comercio exterior que afecten el ambiente. Naturalmente, tanto el proyecto presentado por el gobierno como la ley aprobada, incorporan las

funciones fundamentales de administración y protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Si bien en el proyecto aprobado por el Senado se incorporó y definió la concepción de desarrollo sostenible, consagrada en la Constitución, fue en la Cámara donde se le dio su real significado al establecer en el título de fundamentos que el desarrollo del país se guiaría por los principios de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El título de fundamentos había sido incorporado por iniciativa del senador Eduardo Chávez. Pero tal como quedó aprobado por el Senado presentaba algunos vacíos, imprecisiones e inconsistencias con los acuerdos firmados en Río, que era necesario corregir. INDERENA presentó un texto sustitutivo en el cual se corregía, precisaba o suprimía algunos de los principios generales del proyecto aprobado en el Senado y se adicionaban unos nuevos, tomados de la Declaración de Río, entre ellos el principio de precaución, crítico para la gestión ambiental. Eran tan numerosos los nuevos principios propuestos, que los ponentes sugirieron que en lugar de esos principios adicionales se adoptara la totalidad de la Declaración de Río. Así que en el primer numeral del título establece que "el proceso de desarrollo económico y social del país se orientara según los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo". La Declaración, contentiva de 27 principios, fue suscrita en Río por 157 países, sin que tenga un carácter jurídico vinculante a nivel internacional. Pero el Congreso de la República le dio fuerza de ley.

El artículo primero de la Ley después de consagrar la Declaración de Río con sus veintisiete principios, establece otros trece, algunos de los cuales están parcial o totalmente contenidos en la Declaración. Uno de ellos, el de precaución, causó una reacción negativa en los representantes del sector minero que, infructuosamente solicitaron su exclusión. A su vez, el principio según el cual "el que contamina paga", no se encuentra contenido en forma explícita en el título de fundamentos, pero hace parte de la Declaración de Río, no obstante que su inclusión en la ley colombiana hubiese causado en algún momento alguna controversia y oposición. Así, dos principios que tienen una gran aceptación universal y que se consideran básicos para la gestión ambiental, el de precaución y el de el contaminador pagador, entraron a hacer parte de nuestra legislación ambiental, no obstante las voces que se oyeron en su contra.

Que las funciones que vinculan medio ambiente y desarrollo hubiesen sido incorporadas en el proyecto de ley en la medida que su trámite avanzaba en el Congreso, se explica por el requerido proceso de digestión y difusión paulatina de los acuerdos de Río. Cuando el proyecto de ley del gobierno fue presentado al Congreso, aún estaban en proceso de negociación los cinco documentos firmados en la Cumbre. El Presidente quiso llegar con el Ministerio creado a la Conferencia. Que no hubiese sido así, fue asunto afortunado, pues el proyecto estuvo en capacidad de beneficiarse ampliamente de las concepciones de Río en el año y medio que tomó su aprobación desde la realización de ese gran evento.

Pero el proceso de elaboración de la ley no solo tuvo la influencia internacional derivadas de las concepciones de Río y de los diferentes comentarios que recibíamos Eduardo Uribe y yo de muchos de los delegados de otros países con relación al proyecto del gobierno.

También se benefició de los consultores internacionales a que hemos hecho referencia. Y de los comentarios que sobre muchas materias hicieron los representantes del BID y del BIRF en las negociaciones de los créditos internacionales para el fortalecimiento de la gestión ambiental, que contemplaban de hecho la creación del Ministerio. Siempre

sostuve que los dos bancos sólo firmarían los créditos una vez se aprobara el proyecto de ley. Tanto los negociadores de uno como del otro lado siempre afirmamos oficialmente que los créditos eran independientes de la suerte del proyecto de ley. El caso es que el crédito del BID sólo vino a firmarse en enero de 1994 y el del BIRF quedó listo para firmarse en el segundo semestre del mismo año.

El gobierno británico colaboró también en el proceso. Primero acordó con el INDEREN A invitar a Crispin Tickell, ex-embajador del Reino Unido ante las Naciones Unidas, quien habló sobre la cuestión ambiental e hizo una presentación ante la Comisión V del Senado en septiembre de 1993. Posteriormente, nos invitaron a los senadores Blum y Sorzano y a mí a visitar las entidades gubernamentales para la gestión ambiental en el Reino Unido en la última semana de enero de 1992. Es del caso señalar que, recientemente, una misión inglesa asesoró al Ministerio en la reglamentación de los cinco institutos de investigación, como continuación de los contactos que hicimos en aquella visita.

Finalmente, fue muy útil el consejo de Amoldo José Gabaldón, quien fuera el responsable del diseño del ministerio del Medio Ambiente de Venezuela y quien fuera el primero en ocupar esa cartera, ya hace quince años. Además de comentar el proyecto en diferentes versiones, presentó ante la Comisión V de la Cámara un balance de la experiencia venezolana. Naturalmente, se refirió a los resultados de Rio, Conferencia en la cual tuvo una activa participación.

Las corporaciones: el punto más álgido

Como lo he mencionado anteriormente, el asunto de las corporaciones autónomas regionales fue uno de los más debatidos en el Senado y en la Cámara, como también a nivel de la opinión pública en los diferentes foros regionales.

Al interior del gobierno también se dio ese debate. En cierto momento, en enero de 1992, con Eduardo Uribe, el Director Nacional de Planeación y el Ministro de Agricultura, López Caballero, analizamos una propuesta de regionalización, que había sido elaborada en la DEPA y que obedecía fundamentalmente a criterios ambientales. La jurisdicción de muchas de las corporaciones existentes se modificaban con el objeto de que cubrieran áreas biogeográficas muy definidas. Así, por ejemplo, se proponían entre otras la Corporación del Chocó Biogeográfico que incorporaba la región de Urabá, el departamento del Chocó y la parte del Pacífico correspondiente al Valle del Cauca, Nariño y Cauca; la corporación de la Sierra Nevada de Santa Marta, tomando áreas de los departamentos del Cesar, Guajira y Magdalena, entonces en la jurisdicción de las corporaciones regionales correspondientes a esas entidades territoriales; la corporación del Café que fusionaba las corporaciones de Caldas, Quindío y Risaralda; y la corporación del Alto Magdalena que incorporaba los departamentos del Huila, jurisdicción del INDERENA, y el Tolima, jurisdicción de CORTOLIMA.

Llegamos a la conclusión de que la propuesta no sería políticamente viable. Ya algunos representantes de algunas de las regiones, tanto políticos como cívicos y empresariales, habían indicado que se opondrían en el parlamento a algunas de las iniciativas mencionadas, particularmente en el caso de aquellas que afectaban la existencia o las jurisdicciones de las 18 corporaciones existentes. Así, por ejemplo, las ideas de fusionar las tres corporaciones del antiguo Caldas, o de crear la corporación del Chocó Biogeográfico, fueron de mal recibo. En el último caso, se rechazaba que las regiones del Pacífico correspondientes a los departamentos del Cauca y Nariño, fueran sustraídas de CORPONARIÑO y de la corporación del Cauca; a su vez, el Valle del

Cauca aspiraba que su andén pacífico, que había estado bajo la jurisdicción del INDERENA, pasara a la CVC.

Por eso, el gobierno presentó una propuesta en la cual básicamente se mantenía las jurisdicciones de 11 de las 18 corporaciones autónomas regionales existentes, y se ampliaba la jurisdicción de siete y se creaban cinco nuevas para cubrir las áreas de jurisdicción del INDERENA. Para San Andrés no se propuso la creación de una corporación, sino que se le adjudicaba la jurisdicción ambiental al departamento. En otras palabras, de 18 corporaciones, que cubrían aproximadamente el 40% del territorio nacional, se pasaba a 23 para cubrir prácticamente el 100%.

A la CAR, la corporación de la Meseta de Bucaramanga y CORNARE se les ampliaba su jurisdicción a las áreas de responsabilidad del INDERENA en los departamentos de Cundinamarca, Santander, y Antioquia, convirtiéndolas prácticamente en corporaciones de carácter departamental; CORPOURABÁ ampliaba su jurisdicción, a algunos municipios del Chocó; la CVS, además de Córdoba, donde había tenido su jurisdicción, incorporaba el Departamento de Sucre, hasta entonces jurisdicción del INDERENA.

De otra parte, se creaban unas nuevas corporaciones autónomas regionales. La de la Amazonia, incluidos los departamentos del Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare y Vaupés; ésta corporación no incluía al Putumayo, que permanecía bajo la jurisdicción de la correspondiente corporación, CAP. Se creaba también la Corporación Autónoma del Bajo Magdalena, incluidos los departamentos de Atlántico y Bolívar, CORPOBOYACA y Corpohuila, con jurisdicción en los departamentos que les daba su nombre, y la Corporación Autónoma Regional del Orinoco, que incluía los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada. Como se observa, para los territorios de jurisdicción del INDERENA se buscó fundamentalmente un criterio ecológico para crear las nuevas corporaciones.

En suma, en el proyecto del gobierno las jurisdicciones de las corporaciones autónomas regionales fueron concebidas a partir de las expectativas que nos habíamos formado sobre la reacción que eventualmente tendría el Congreso.

En el curso del debate en el parlamento, el número de corporaciones ascendió, hecho que dejó en la opinión el sabor de repartija político-burocrática. De las 23 propuestas por el gobierno ascendió a 30 en la Comisión V del Senado, a 32 en la plenaria del Senado y a 34 en la Cámara, número que finalmente fue aprobado. Se menciona que el pliego de modificaciones presentado a la Comisión V del Senado planteaba la creación de 30.

Es interesante indicar que en los debates muchos parlamentarios criticaron en forma acerba, la propuesta del gobierno, por considerar que no obedecía a criterios ecológicos. Así, por ejemplo, uno de los ponentes en la Cámara, Juan José Chaux, siempre afirmó que era necesario que el país estuviera regionalizado en solamente cinco grandes corporaciones.

Se ha dicho que en la definición de la jurisdicción de las corporaciones creadas por iniciativa de los senadores y representantes, en el curso de los debates, predominaron criterios de conveniencia política, produciéndose como resultado unas corporaciones cuyos límites no guardan ninguna relación con criterios ambientales. Ello no se compadece con la verdad. Así, en la Ley sancionada se crearon siete nuevas corporaciones, fruto del debate adelantado en el parlamento, cuyas jurisdicciones tienen un gran sentido desde el punto de vista ambiental.

En el curso de los debates del Senado de la República se crearon: CORPOGUAVIO, propuesta por el senador Gustavo Rodríguez Vargas; la corporación de la Macarena, propuesta por los senadores y representantes del Llano; la Corporación de San Andrés y Providencia, propuesta por los parlamentarios isleños; y la de la Sierra Nevada de Santa Marta, propuesta en el pliego de modificaciones, una iniciativa sobre la que hizo un gran cabildeo Juan Mayr, director de la Fundación Pro-Sierra, tanto con los senadores ponentes como en el seno de la Comisión. En la Cámara de Representantes se crearon la corporación de la Mejana, propuesta por el representante Julio César Guerra Tulena; y CORPOCHIVOR, propuesta por el representante Hernando Torres Barrera. También en la Cámara se dividió en dos la corporación para toda la región Amazónica, que había sido aprobada en el proyecto del Senado: una para el sur y otra para el norte y el oriente de la región; esta fue una iniciativa que lideró en la comisión la representante del Guainía, Graciela Ortiz de Mora, apoyada por los parlamentarios y gobernadores de toda la región.

Estas siete nuevas corporaciones, no incluidas en el proyecto del gobierno, responden evidentemente a realidades biogeográficas concretas. Seguramente, en algunos de estos casos su creación estuvo motivada por intereses políticos, pero su relevancia para la gestión ambiental es obvia. A tal punto que, el viceministro de Hacienda Héctor José Cadena, en el momento de solicitarle el aval para su establecimiento, no dudó en otorgarlo. Además, dos de ellas, CORPOGUAVIO y CORPOCHIVOR, se especializan en la protección de las cuencas que alimentan las hidroeléctricas que llevan su nombre, y por consiguiente cuentan con cuantiosos recursos propios de transferencia del sector eléctrico, que de acuerdo a la Ley tienen esa destinación específica.

Pero en algunos casos la balanza parlamentaria se inclinó a favor de los límites político-administrativos frente a propuestas de delinearlos con criterios ambientales. Tal fue el caso de la corporación del Macizo Colombiano, propuesta en el pliego de modificaciones presentado a consideración de la Comisión V del Senado. Los parlamentarios del Huila y el Cauca optaron por la opción departamental, estableciéndose así corporaciones para el Cauca y el Huila.

Los cambios que en materia de corporaciones se identifican en la Ley 99 de 1993, con relación al proyecto del gobierno, son los siguientes: la adición de las siete corporaciones mencionadas; la división de una corporación del proyecto gubernamental en tres: Atlántico, corporación de Cartagena y el Canal del Dique, y corporación del Sur de Bolívar; la división de una corporación del proyecto gubernamental en dos: Sucre y CVS (departamento de Córdoba); la división de una corporación del proyecto gubernamental en dos: CORANTIOQUIA y CORNARE; la división de una corporación del proyecto gubernamental en dos: CMB y Santander; la eliminación de una corporación del proyecto gubernamental: CAP (Putumayo); doce corporaciones propuestas por el gobierno varían en su jurisdicción y denominación, por la adición o sustracción de algunos municipios. Cinco de las corporaciones del proyecto gubernamental permanecen idénticas.

Con respecto a la Amazonia, hay que recordar que en el proyecto del gobierno se contemplaba dos corporaciones, una nueva con cobertura en cinco departamentos y la existente corporación del Putumayo, que mantenía su jurisdicción en ese departamento. En el pliego de modificaciones presentado al Senado, esta última se fusionaba a la corporación de la Amazonia, quedando una sola corporación para los seis departamentos amazónicos. Un esquema que fue duramente criticado por la Cumbre de Gobernadores de la Amazonia y en otros foros. En la Cumbre se llegó a proponer una corporación por cada uno de los departamentos. Los parlamentarios, los gobernadores y otros representantes de la región adelantaron una activa intervención

en el curso del debate y, además, apoyaron la creación de la corporación de la Macarena, una zona crítica de transición de los Andes y de la Amazonia. Por último, después de difíciles negociaciones se llegó a acordar la creación de las dos corporaciones antes mencionadas. Un argumento, a mi modo de ver razonable, esgrimido a favor de esta alternativa fue el de la dificultad en las comunicaciones al interior de la región.

Las jurisdicciones de otras corporaciones planteadas en el proyecto del gobierno fueron modificadas ante posiciones muy fuertes expresadas no sólo por los parlamentarios, sino por diversos grupos de las regiones, incluyendo las comunidades de base. Así, por ejemplo, para la corporación de la Meseta de Bucaramanga se planteaba ampliarle su jurisdicción a todo el departamento de Santander, una propuesta que no encontró ninguna acogida a nivel regional. La dirección de la CMB y representantes políticos, del sector privado y cívicos de Bucaramanga se opusieron a ella, y buscaron que su corporación quedara con los límites originales, una posición que habían sostenido desde antes de la presentación del proyecto gubernamental y que finalmente se abrió paso; se dio entonces origen a la corporación de Santander para sustituir al INDERENA en el resto del departamento, que comprende 78 municipios. Algo similar ocurrió en CORNARE, en donde todas las fuerzas regionales se hicieron presentes en un foro para defender los límites actuales de la corporación, tal como quedó en la Ley, y no permitir que se ampliara a los 80 municipios de Antioquia que eran jurisdicción del INDERENA, por lo cual hubo de crearse CORANTIOQUIA, que básicamente incorpora esos municipios. Igualmente, en Capurganá, tuvo lugar un foro organizado por grupos representativos del Chocó, en el cual se opusieron a que municipios de este departamento fueran incorporados a Corpouraba, posición que también fue aceptada.

Así pues, lo que parecía deseable y razonable para el gobierno no lo fue para las gentes de esas regiones que prefirieron mantener el statu-quo, basados en muy diversas motivaciones. Los chocoanos arguyeron en forma reiterada y vehemente que admitir la sustracción de algunos municipios de la jurisdicción de CODECHOCÓ para transferirlos a CORPOURABA, sería el principio de la desmembración del departamento del Chocó. Los antioqueños y los santandereanos arguyeron que CORNARE y la CMB habían demostrado una gran eficiencia que podría ser puesta en juego al transformarlas como se proponía.

Como resultado de este tipo de intervenciones todas las corporaciones que existían antes de la sanción de la Ley sobrevivieron, a excepción de la del Putumayo. De las diecisiete que continuaron existiendo, siete conservaron su jurisdicción, siete la aumentaron para cubrir áreas que eran jurisdicción del INDERENA y tres disminuyeron su territorio para la creación de la corporación de la Sierra Nevada de Santa Marta. Todas las corporaciones existentes antes de la sanción de la ley participaron muy activamente con el fin de mantener, en lo posible, el statu-quo, y en esa empresa se apoyaron en los parlamentarios de U región y muchas veces en las fuerzas vivas. Hay que reconocer que tuvieron mucho éxito en su cometido.

El cambio de las jurisdicciones de las corporaciones existentes fue en muchos casos conflictivo, tal como ilustrado. Uno de los que más se prestó a controversia fue el de la CAR, a tal punto que la plenaria del Senado hubo de conformar una comisión para que se conciliaran las diversas posiciones de los parlamentarios de Boyacá y Cundinamarca.

La CVC me materia de gran controversia con la dirigencia del Valle del Cauca, en particular con el influyente Comité Empresarial de ese departamento. Gran insatisfacción causó la propuesta del proyecto del gobierno de especializar la

corporación en la gestión ambiental y separar en una institución diferente las funciones de generación y distribución eléctrica. Pero era este un principio organizativo para todas las corporaciones, por lo cual se mantuvo para la CVC y finalmente fue aprobado y sancionado.

La CVC especializada en la cuestión ambiental fue también materia de atención de los vallecaucanos, tal como lo revelan los dos foros previos a la sanción de la Ley y el que se organizara después de ésta. En su organización jugó un papel central la senadora Blum. Los tres, con una amplia participación y representación de los diversos sectores de la región, fueron muy constructivos. En el último, realizado en mayo de 1994, se discutió la estructuración de la nueva CVC y la destinación del patrimonio de la CVC que se liquidaría, correspondiente a la actividad eléctrica.

El tema de la jurisdicción de la CVC causó una gran polémica. Los cuácanos deseaban de tiempo atrás adicionar a la CRC los municipios del norte del departamento bajo jurisdicción de la CVC, correspondientes al embalse de Salvajina. Precisamente, el representante Juan José Chaux promovió la citación por la Comisión V del director de la CVC, de Juan Fernando Bonilla, en mayo de 1992, para cuestionar a fondo la labor adelantada por la corporación en los municipios cancanos.

Los senadores Chaux e Iragorri promovieron con éxito la anexión de esos municipios a la jurisdicción de la CRC. Hecho con el cual estuvo de acuerdo la CVC, tal como lo manifestó su director, en documento enviado a la senadora Blum, en que señala que para la corporación lo más deseable sería manejar exclusivamente los municipios del departamento del Valle. Pero la pérdida de los municipios caucanos causó una reacción negativa en el sector empresarial del Valle. Inexplicablemente, el director de la CVC llegó a afirmar en declaraciones al diario El País que eso había sido por indolencia de la senadora Blum, quien respondió, con buenas razones, con una airada comunicación en la que le recordaba cómo la posición asumida por ella se basaba en la propuesta efectuada por Bonilla en el mencionado documento y en reuniones sostenidas con él²⁵.

Pero al tiempo que la CVC perdió esta jurisdicción, ganó la del andén vallecaucano del Pacífico. Con lo cual, conjuntamente con CORPO NARIÑO y la CRC derrotaron el proyecto de crear la corporación del sur del Pacífico, que incorporaba los municipios que en esa región tienen los departamentos del Valle, Cauca y Nariño. Esta propuesta presentada en el pliego de modificaciones de la Comisión V no fue aprobada por ella; revivida y sometida por el senador Guillermo Panchano en la plenaria del Senado, tampoco fue aprobada. Fue una iniciativa que, como la del macizo colombiano, correspondía a una realidad biogeográfica y que fue derrotada por la concepción departamental.

Pero el criterio de los límites político-administrativos predominó en otros casos. Así, los parlamentarios de Sucre se opusieron a que este departamento se hiciera parte de la CVS por lo cual se creó la corporación de Sucre. Pero esta última sería posteriormente disgregada en la Cámara para la creación de CORPOMOJANA.

A su vez los parlamentarios de Atlántico y Bolívar se opusieron al establecimiento de una sola corporación para estos dos departamentos, tal como se proponía en el proyecto gubernamental. En el caso del Atlántico se previó una corporación para ese departamento. En el caso de Bolívar, el Senado aprobó tres corporaciones: Montes de María, Cartagena y Canal de del Dique, y Sur de Bolívar. La primera propuesta por el

²⁵ Carta de Juan Fernando Bonilla a Claudia Blum, Cali, marzo 18 de 1993. Reportaje a J.F. Bonilla, El País, agosto 30 de 1993. Carta de Claudia Blum a J.F. Bonilla, Santa Fe de Bogotá, septiembre 1 de 1993.

senador Carlos Espinosa Facio-lince, y que correspondía a una área biogeográfica, fue posteriormente eliminada en la cámara. En la creación de la segunda tuvo mucho que ver el senador Rodolfo Segovia y, sin duda, tiene sentido no sólo desde el punto de vista biogeográfico sino también en consideración de la necesidad de especializar una entidad en la resolución de los graves problemas ambientales de Cartagena, su bahía, las islas del Rosario y el Dique.

Algunas corporaciones participaron muy activamente en la elaboración y discusión del proyecto a nivel del Senado y la Cámara, tal como ha sido ya anotado. Ese fue el caso de la CVC y de la CAR, que elaboraron amplios memorandos de observaciones a los borradores del proyecto de ley del gobierno, y al proyecto aprobado por el Senado. De la misma manera, la corporación del Putumayo tuvo una amplia participación, en búsqueda de la defensa de su existencia, que finalmente concluyó en un artículo según el cual todos los ingresos propios de esta corporación, fusionada a la Corporación del Amazonas, serán asignados al departamento del Putumayo. También intervino muy intensamente CORNARE, en relación con su jurisdicción y la transferencia de los recursos procedentes del sector eléctrico.

La CARDER también participó activamente a través de su director, José Horacio López. Una de sus intervenciones más notorias fue la de impedir que se responsabilizara de la autoridad ambiental a todas las ciudades con más de trescientos mil habitantes, una propuesta introducida en la cámara. Buscó evitar así la previsión, según la cual, el 50% de la contribución del predial ingresara a esas ciudades, que para esa corporación significaría la pérdida de sustantivos ingresos. El cabildeo con los parlamentarios de Risaralda fue tan efectivo que hubo de modificarse el artículo correspondiente. De ahí que sólo se adjudicara la autoridad ambiental y el correspondiente traslado del 50% de la contribución del predial a las ciudades de más de un millón de habitantes.

En síntesis, el proceso de definición del número de corporaciones y sus límites obedeció a muy diversas motivaciones que con frecuencia se superponen y que incluyen, entre otras: la tradición y costumbre con corporaciones que ya existían, los intereses de las gentes de la región, los criterios ambientales, los intereses político-administrativos y los intereses político-burocráticos. Al hacer un balance se encuentra que un buen número de las corporaciones contempladas en la Ley obedecen a criterios ambientales, mucho más de las que la opinión pública sospecha, no obstante que las motivaciones primarias hayan podido eventualmente partir de otros intereses.

Preocupación por las corporaciones

Durante el debate se oyeron algunas voces que manifestaron dudas sobre la competencia de las corporaciones como entes para la gestión ambiental a nivel regional. Así lo expresaron en su momento, por ejemplo, los columnistas de El Tiempo Jaime Arias Ramírez y Rafael Santos. Así lo repitió también en forma incesante el ecologista Andrés Hurtado. Una vez aprobada la ley El Espectador en su editorial del 21 de diciembre, anotó:

"La gran preocupación es que la gestión del nuevo Ministerio del Medio Ambiente esté limitada a coordinar las políticas de las corporaciones autónomas regionales, en las cuales radicará la espina dorsal de la protección del medio ambiente en Colombia. Ahora bien, si a esta inquietud le sumamos los criterios político, burocrático técnico y hasta regional que se expusieron durante la discusión y aprobación de la ley, nos es dable concluir que esta nueva instancia político administrativa tendrá que estar

tutelada muy de cerca por el presidente de la República, así como por los medios de comunicación y todos los sectores verdaderamente interesados en la conservación del medio ambiente, si es que el país no quiere ver en este nuevo ministerio otra fuente inagotable de burocracia, ineficiencia y corrupción"²⁶.

Como cometario a éste editorial anoté:

"Es necesario subrayar que la nueva Ley prevé una amplia participación de representantes de la sociedad civil en la dirección de las corporaciones autónomas regionales. En sus juntas directivas tendrán asiento dos representantes de las organizaciones ambientales no gubernamentales, un representante de las minorías étnicas y dos representantes del sector privado. Ellos tendrán entonces la grave responsabilidad de garantizar a sus representados que las corporaciones sean dotadas con una alta capacidad técnica, con una organización eficiente y no burocratizada y con unos procesos transparentes para la fijación de sus prioridades y su administración. Se podría entonces afirmar que muchos de quienes hoy hacen malos augurios sobre el nuevo Ministerio y las Corporaciones parecen no darse cuenta que su construcción y futuro desarrollo está también en sus manos"²⁷.

Autonomía financiera y administrativa y control de gestión a las corporaciones

En efecto, una de mis mayores preocupaciones fue la de buscar la representación de la sociedad civil en el consejo directivo de las corporaciones, como un mecanismo para el control de su gestión. En el proyecto del gobierno incluimos un representante del sector privado y uno de las organizaciones no gubernamentales ambientales. En el Senado acordamos incluir un representante de las minorías étnicas. En la Comisión V de la Cámara como resultado del cabildeo del sector privado se introdujo un representante adicional. Yo intervine y propuse la adición de un representante de las organizaciones no gubernamentales, en razón de la necesaria simetría.

Así como la sociedad civil cuenta con sendos representantes en el consejo directivo, las autoridades de las entidades regionales (alcaldes y gobernadores) y el gobierno nacional están también debidamente representados. Que los alcaldes y gobernadores estén en el consejo directivo es una concepción que se propuso en el proyecto del gobierno y que el ponente modificó y afinó al darles a la constitución y gobierno de las corporaciones un carácter corporativo. Partió de la idea de descentralizar en las regiones la gestión ambiental y de mandatos constitucionales que otorgan a los municipios responsabilidades concretas en estas materias.

El sistema de gobierno de las corporaciones, básicamente en manos de los gobiernos departamentales y municipales y de la sociedad civil, con una representación minoritaria del gobierno central, se derivó también de la autonomía administrativa y financiera que se le otorga a las corporaciones autónomas regionales en la Constitución política. Autonomía que vieron vulneradas las regiones en el proyecto del gobierno, tal como se expresó en las diferentes críticas que se le hicieron.

Precisamente, el asunto de la elección del director fue uno de los asuntos de controversia. De su designación por el Presidente de la República, en el proyecto del gobierno, se pasó a su elección por el consejo directivo, propuesta en el pliego de

²⁶ El Espectador, diciembre 22, 1993, pág. 2A.

²⁷ El Espectador, Carta del Día, diciembre 23, 1993, pág. 4A.

modificaciones de la Comisión V, como respuesta a la insistente crítica, según la cual, aquella era una clara expresión del centralismo y de la vulneración de la autonomía de las corporaciones. La modalidad de designación del director por el consejo directivo la intentó modificar el representante Chaux, al proponer que la función del Consejo se limitara a elegir y presentar una terna de candidatos al Presidente de la República, quien a partir de ella designaría el director, por considerar que aquella podría conducir a una excesiva e inconveniente politización. Esta iniciativa, que yo apoyé, fue ampliamente derrotada.

En el pliego de modificaciones presentado a la Comisión V del Senado y en los debates que siguieron, se dio una nueva expresión a esa autonomía que se encuentra no sólo en el procedimiento de designación de los directores, sino en el desarrollo de su naturaleza jurídica, que además fue precisada en el decreto reglamentario respectivo, expedido en los primeros días de agosto de 1994. A las corporaciones se les otorgó a una autonomía que se expresa, por ejemplo, en el hecho que el ministerio no ejerza una tutela administrativa y financiera sobre ellas, o que las corporaciones puedan definir la destinación de sus recursos propios. Pero a su vez, al Ministerio se le otorgaron diversos mecanismos de control de gestión sobre ellas, tal como se describe en el capítulo sobre la Ley. Lo interesante es que esas funciones se introdujeron paulatinamente en el proyecto de ley, sin que se diera mayor controversia.

Solamente en la Comisión V de la Cámara, los representantes del Chocó y la Amazonía objetaron por centralista la función acorde, a la cual las corporaciones especiales se abstendrán de cumplir aquellas que el Ministerio se reserve para sí, sin duda un formidable instrumento de control de gestión. Después de complejas negociaciones con el senador Sorzano y Eduardo Uribe, los parlamentarios convinieron que para las corporaciones del Chocó y la Amazonía se sustituyera esta previsión por el requerimiento por parte del Ministerio de otorgar su visto bueno previo a los permisos forestales y las licencias para la red vial y la catividad minera, que concedieran estas corporaciones. Esta previsión sí es, a mi juicio, exageradamente centralista.

Otra función de control de gestión del Ministerio, la de intervenir discrecionalmente en el proceso del otorgamiento de las licencias ambientales bajo responsabilidad de las corporaciones, fue solamente objeto de críticas e intento de modificación por parte de representantes del sector privado, cuando ya estaba a consideración de la Cámara. Modificación que resistimos solidariamente con los ponentes, y en particular con los representantes Chaux y Torres. Esta función de intervención discrecional fue introducida por el senador Sorzano en el pliego de modificaciones, en sustitución de la función de intervención general del proyecto gubernamental, por considerar que esta última no tenía viabilidad política en el Congreso. Razón tuvo el ponente, pues tan importante instrumento se abrió fácilmente paso, quizá por el carácter técnico de su redacción.

Los institutos de investigación: de ninguno a cinco

El establecimiento de institutos de investigación de apoyo al ministerio fue asunto de gran controversia al interior del gobierno. Como Gerente del INDERENA en un principio compartí con el DNP la conveniencia de no crearlos por ley, sino más bien desarrollar la capacidad científica y tecnológica utilizando los mecanismos previstos por la ciencia y tecnología en ese entonces (principios de 1991), recientemente promulgada. Ese criterio no lo compartían los técnicos INDERENA, liderados por Jorge Hernández —los investigadores Unifem, Mario Avellaneda, Alfonso Mantilla—, quienes consideraban que era necesario contar por lo menos con un instituto, con carácter de

establecimiento público, adscrito al ministerio para que se encargará de la actividad investigativa.

Ya a finales de 1991, cuando comenzábamos a discutir los borradores de proyecto presentados por Juan Carlos Esguerra, Eduardo Uribe y yo, presentamos la propuesta de adscribir al Ministerio un instituto que se creara a partir del área de hidrometeorología del Instituto de Hidrología y Meteorología (HIMAT) y que se adscribiera también el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con el propósito de darle el apoyo científico y tecnológico al Ministerio. Simultáneamente, presentamos la propuesta de adscribir el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) con el fin de tener un control directo sobre el aprovechamiento de este recurso. Estas propuestas surgieron de la reunión del INDERENA en Iguaque y del proceso de análisis que se había hecho conjuntamente con el DNP. Pero eran iniciativas que habían estado rondando desde que se inició la discusión de la creación del Ministerio. Además, la de transferir y subordinar, en parte o en todo el IGAC y el HIMAT, había sido contemplada cada vez que se estudiaba la reorganización del sector ambiental. Así por ejemplo, en el proyecto de exposición de motivos del año de 1979, se plantea la transferencia de estos dos institutos a la autoridad ambiental.

La reacción de la ministra de Agricultura, María del Rosario Sintés, fue muy negativa por considerar que el HIMAT y el INPA eran institutos claves para el ministerio de Agricultura, y que por consiguiente no se podían desmembrar ni transferir. Expresó además que encontraba exótico que un funcionario del ministerio, el Gerente del INDERENA, estuviera atentando contra la integridad de esa institución, y manifestó también su desagrado con el DNP. Se creó una situación tensa y difícil que Armando Montenegro, en particular, trató de calmar por todos los medios. El resultado: se impuso el punto de vista la ministra y en el proyecto de ley del gobierno no se propusieron institutos de apoyo científico y tecnológico. Tampoco se propuso la adscripción del INPA.

En el pliego de modificaciones presentado a la Comisión V del Senado se previeron tres institutos. El IGAC, al cual se le adicionaba el área de hidrometeorología del HIMAT, que tendría a su cargo la investigación sobre el medio ambiente físico; continuaría adscrito al ministerio de Hacienda y dependería funcionalmente del ministerio del Ambiente en todos los asuntos bajo su responsabilidad, a excepción del levantamiento catastral, con dependencia de Hacienda. Se creaba el Instituto Von-Humboldt para los estudios sobre biodiversidad en todo el territorio continental de la Nación y se adscribía el INVEMAR, con responsabilidad por la investigación del ambiente marino en los dos océanos.

La adscripción y creación de estos institutos fue en parte el resultado de los foros y las consultas efectuadas por el senador Sorzano con diversos grupos, tal como el de Unifem del INDERENA. Además, el senador había efectuado una consulta con el ministro de Hacienda sobre el asunto del IGAC, y de conformidad con ella se había planteado la propuesta incluida en el pliego. Sin embargo, la reacción de la Gerencia del IGAC y de otros funcionarios del Ministerio de Hacienda fue muy contrario a lo presentado en la Comisión V del Senado y lanzaron una ofensiva tan efectiva en su contra, que al final de todo el proceso lo único que se transfirió fueron unos pequeños programas de investigación sobre aspectos biofísicos, una transferencia puramente nominal. El IGAC, en su integridad, permanecía así en el Ministerio de Hacienda, no obstante los esfuerzos que algunos senadores hicieron en un principio con el fin de respaldar la propuesta de los ponentes. En últimas, el Ministerio de Hacienda consideraba muy arriesgado perder el control sobre los instrumentos de levantamiento y formación catastral.

Por lo anterior, se resolvió conformar un nuevo ente, el Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales, (IDEAM), "encargado del levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, así como de establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de planificación y el ordenamiento del territorio." Al instituto se le dio la responsabilidad por los estudios, procesamiento, divulgación, etc., sobre hidrología y meteorología, transfiriendo a él las funciones e infraestructura correspondiente del HIMAT. Que ello fuera así había encontrado un eco muy positivo por parte del ministro de Agricultura Ocampo.

El IDEAM, aprobado en el Senado, fue posteriormente objeto de ajustes en la Cámara, en buena parte como fruto de las intervenciones de los gremios profesionales de las áreas de hidrología y meteorología, de los técnicos del HIMAT, y de la Gerencia de INGEOMINAS, que colaboró muy efectivamente en definir las formas de trabajo y competencias del nuevo instituto en materia de aguas subterráneas.

Otros dos institutos surgieron en el debate de la Comisión V del Senado, que finalmente quedaron en la Ley 99 de 1993: el Instituto de Amazónico de Investigaciones "Sinchi" y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "Jonh Von Neumann". Ambos con responsabilidad de adelantar investigaciones científicas y técnicas sobre la biodiversidad de esas regiones y desarrollar paquetes tecnológicos para su aprovechamiento sostenible. Estas responsabilidades habían sido puestas en cabeza de las corporaciones de la Amazonia y del Chocó, en el pliego de modificaciones puesto a consideración de la Comisión V del Senado. Pero en la Cumbre de Gobernadores Amazónicos en Florencia se recomendó que se separaran las funciones de gestión ambiental de las de investigación en instituciones diferentes, iniciativa que fue ampliamente defendida por la Corporación Araracuara y que encontró eco en el viceministro de agricultura, Santiago Perry. Así pues que la idea de crear una gran corporación amazónica en la cual se integraran las funciones de gestión, de investigación y de desarrollo y difusión de tecnologías, defendida ampliamente por los ponentes Blum y Sorzano, Eduardo Uribe y yo, no fue acogida. La gran corporación amazónica quedó así dividida en dos corporaciones regionales y un instituto de investigación. Este último previo crearse con base a la Corporación de la Aracuara.

El Instituto de Investigaciones del Pacífico nació como consecuencia del debate que dio origen al instituto amazónico. No existía razón alguna para no dotar de un instituto especializado a la otra región colombiana caracterizada por su gran biodiversidad. Así lo defendieron los parlamentarios de la región. Como base para la creación del Instituto tomamos la decisión de incorporar a él el proyecto Biopacífico, del que yo fuera su director en sus dos primeros años de funcionamiento.

Al crear estos dos últimos institutos se redujo naturalmente la jurisdicción del Von Humboldt, para que se ocupara solamente de las regiones no cubiertas por ellos.

En el debate de los institutos, que se inició con la presentación del pliego de modificaciones a la Comisión V, participaron diferentes representantes de la comunidad científica, entre ellos la Comisión de Medio Ambiente y Hábitat del Consejo de Ciencia y Tecnología, que yo presidía. La Comisión organizó un foro que analizó y presentó sus recomendaciones sobre el pliego, actividad que se proyectaría al nuevo Ministerio. En efecto, como ministro, y nuevamente en calidad de presidente de la Comisión, solicité a ésta la elaboración de los proyectos de los decretos reglamentarios de los institutos de investigación, y para ello encargamos de la secretaría técnica de tan delicada labor a Colciencias, en cabeza de Orlando Sáenz, y a la Universidad Nacional, en cabeza de Pablo Leyva y Julio Carrizosa Umaña, del Instituto de Recursos Naturales y director del

Instituto de Estudios Ambientales respectivamente.

El debate no estuvo exento de puntos controversiales. Como fue el caso de la reiterada iniciativa del Instituto de Recursos Naturales de la Universidad Nacional, para que este hiciera las veces del Von Humboldt, o la de la Universidad del Amazonas en búsqueda de un tratamiento preferencial al interior del Sinchi, propuestas que no fueron aceptadas.

Superación de los conflictos intergubernamentales en el Congreso

Hemos visto como de un proyecto de ley gubernamental, que no contemplaba institutos de investigación, se pasó a una ley que crea, transforma o adscribe cinco institutos como apoyo científico y tecnológico del Ministerio y de las corporaciones. Que el proyecto del gobierno no los incluyera se debió, en últimas, a desacuerdos en su interior. Desacuerdos que en la casi totalidad de los casos estuvieron basados en esa curiosa actitud de muchos funcionarios que defienden el territorio de su oficina o de su entidad como cosa propia y como si fueran a perpetuarse allí para toda la vida. Además, en el caso del ministerio de Agricultura, los gerentes de los institutos mencionados, cuyo punto de vista expresó con vehemencia la ministra, consideraban que transferirse al ministerio del Ambiente, cuya existencia apenas comenzaba a esbozarse, podría significar algo así como una degradación.

Pero lo significativo es que estos y otros conflictos intergubernamentales, que debilitaron el proyecto del gobierno, fueron a la postre resueltos favorablemente en el curso del debate en el Congreso. Así ocurrió con las funciones que fue necesario transferir de otras entidades, como los ministerios de Minas, Salud y Relaciones Exteriores, las Corporaciones Autónomas y el Departamento Nacional de Planeación, con el fin de solucionar el gran problema de la atomización de las competencias en materia ambiental y crear un ente rector de la política ambiental y una primera autoridad que tuviese la suficiente fuerza. Si se compara el proyecto del gobierno con la ley sancionada se observa como ésta, en cada uno de los casos mencionados, le da un mandato al Ministerio más claro que aquel, sobre funciones que antes estaban en cabeza de las entidades mencionadas. Que el proyecto del gobierno no hubiese resuelto el asunto de las competencias en forma satisfactoria, se debió en buena parte a las intervenciones que en su momento hicieron diversos funcionarios que no deseaban que su institución las perdiera en favor del nuevo ministerio. Así fue el caso del ministro de Salud, Camilo Gónzales Pozo, quien siempre buscó que, en el mejor de los casos, el establecimiento de las normas ambientales que antes eran de competencia de Minsalud, fueran una función compartida con el nuevo Ministerio.

Las licencias ambientales

Como se mencionó las funciones referentes al otorgamiento de las licencias ambientales no tenían la suficiente claridad en el pliego de modificaciones presentado en la Comisión V del Senado, de acuerdo con el INDERENA, por lo cual era necesario introducir algunas reformas. Además, la subgerente de Medio Ambiente del Instituto me sugirió que esta bien podría ser la ocasión para introducir en la ley el concepto del diagnóstico ambiental de alternativas, que veníamos estudiando en el último año como un instrumento que presentaba enormes potenciales para el ordenamiento territorial. Y que surgía como un mecanismo para prever en el futuro ocurrencias como la del denominado poliducto de Bahía Málaga o para estudiar proyectos complejos que

estaban sobre la mesa, tales como la denominada carretera del Tapón del Darién o la Marginal de la Selva. Además, María Tera Szauer venía estudiando con Fundepúblico una posible reglamentación de las licencias ambientales, ante la urgencia de hacer su otorgamiento transparente y ágil.

A su vez, los gremios liderados por la ANDI veían la necesidad de introducir en el proyecto de ley la modalidad de la licencia ambiental única, en la cual además de la viabilidad ambiental se otorgarán todas las concesiones, permisos y autorizaciones para el uso de los recursos naturales renovables requeridos por la obra o actividad materia de la licencia. Era esta la reacción natural al papeleo y tramitología a que el sector productivo se había visto sometido en razón del sistema imperante.

Además, el sector productivo estaba interesado en que se fijaran en la ley procedimientos claros, se establecieran plazos a la autoridad ambiental para otorgar las licencias y se previera el silencio administrativo. Era también la reacción a las demoras y tiempos excesivamente largos que con frecuencia se tomaba la autoridad ambiental.

El sector petrolero estaba muy interesado en los anteriores puntos, así como en el de la licencia global para la exploración y la explotación, como alternativa del sistema de licencia pozo por pozo. Tanto era el interés, que la British Petroleum entregó, a través de la ANDI, un proyecto de título, que era altamente reglamentario.

Fueron muchas las discusiones y reuniones que tuvimos sobre el particular previas a la última sesión de la Comisión V del Senado, en la cual se introdujo la propuesta del título sobre licencias. Pero ese día, el ponente Luis G. Sorzano no tenía el proyecto por escrito, por lo cual debió dictarlo de memoria con base en algunas anotaciones.

El título quedó incorporado, pero con muchos problemas. Fue objeto de múltiples críticas y controversias por parte de los gremios productivos y de algunas empresas como Ecopetrol, que adelantaron un intenso cabildeo. Finalmente, en la Comisión V de la Cámara se le hicieron ajustes considerables, con lo cual se logró un gran avance en la legislación sobre la materia. Con base en lo discutido y documentado, redactamos con Eduardo Uribe el proyecto para sustituir el título; con Luis G. Sorzano introdujimos nuevos afinamientos y él le dio la forma jurídica. Hoy, al comparar el título respectivo de la ley con el borrador que me había presentado María T. Szauer a principios de octubre de 1993, observo que en su concepción tuvo una influencia sustantiva el INDERENA, un reflejo de ser la entidad estatal con mayor experiencia en el otorgamiento de las licencias ambientales y en el desarrollo de las normas que sobre el particular contemplaba el Código de Recursos Naturales²⁸.

Sobre la introducción del silencio administrativo positivo hicieron un gran lobby diversos representantes del sector manufacturero, minero y de vías. Ponentes y gobierno no aceptamos la propuesta por considerar que es inconstitucional en razón de que atenta contra un derecho colectivo. Es un derecho que mal podría ser vulnerado, por ejemplo, por el silencio producido por la omisión involuntaria o malintencionada de un funcionario público. Sin embargo, el grupo de los gremios privados, nunca quiso entender esta razón, y defendió fuertemente la necesidad de incorporar el silencio administrativo, que para fortuna de la colectividad, no fue aceptado en la Ley 99. Sin embargo, en la ley del Ministerio de Transporte, aprobada posteriormente a la ley del Ministerio del Medio Ambiente, se incorporó para el caso de las vías, asunto que

²⁸ Borrador #2, Título de licencias ambientales, Subgerencia de medio ambiente del INDERENA, octubre 3, 1993.

debería ser demandado por vicios de inconstitucionalidad.

La participación ciudadana

Quizá uno de los artículos con relación a la participación civil que más oposición encontró por parte del sector privado, y también por parte de algunas agencias estatales, fue el referente a las audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales, que prevé este mecanismo para el caso del otorgamiento de los permisos para la utilización de los recursos naturales renovables y para el otorgamiento de las licencias ambientales. Estas asambleas pueden realizarse tanto por convocatoria de autoridades públicas como de grupos de personas naturales o jurídicas, sin que medie interés jurídico alguno. Fueron muchos los pronunciamientos en contra de este mecanismo, por considerarse que bien podría prestarse a abusos por parte de la ciudadanía y que por consiguiente requeriría una mayor precisión para evitarlos. No se aceptó esta posición puesto que a nuestro juicio las audiencias constituían un mecanismo fundamental de participación, acorde con el mandato constitucional.

Como tampoco se aceptó la propuesta de modificar el artículo referente al *derecho de toda persona natural o jurídica a intervenir en los procedimientos ambientales sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno*. Representantes del sector privado, el minero y el manufacturero, propusieron que se previera el derecho de intervención solamente cuando mediara un interés jurídico, propuesta que no aceptamos, puesto que el artículo se basa en el mandato constitucional que consagra el derecho a un medio ambiente sano como un derecho colectivo. Sobre este mismo fundamento se mantuvo el derecho de cualquier ciudadano a participar en la convocatoria y en el desarrollo de las audiencias públicas, que quiso también ser restringido a los casos en que mediara un interés jurídico. Los argumentos y contra-argumentos que se adelantaron en las oficinas de los parlamentarios y en los corredores de la Comisión V, sobre asuntos tan cruciales, fueron bien acalorados.

En contraste, otros mecanismos de participación de la sociedad civil no fueron materia de mayor controversia. Así, por recomendación de diversos grupos de la sociedad civil se le dio participación a representantes de diferentes sectores en el Consejo Nacional del Ambiente, no prevista ni en el proyecto del gobierno, ni en el pliego de modificaciones presentado en la Comisión V del Senado. Pero el número de miembros del Consejo fue aumentando en la medida que avanzaba el trámite. Siempre faltaba algún miembro, a consideración de algún parlamentario, funcionario del gobierno o representante del sector privado o de las organizaciones no gubernamentales. De 11 que se preveían en el proyecto gubernamental, se pasó a 18 en el proyecto aprobado en el Senado y a 25 en el proyecto aprobado en la Cámara, número que finalmente quedó en la ley.

Como se recordará, el Consejo Nacional Ambiental se incorporó en el proyecto de ley gubernamental como un eco del proyecto del DNP de reorganizar el sector, mediante la modalidad de la Comisión Nacional Ambiental. En un principio era concebido como un espacio estrictamente gubernamental. En los primeros borradores del proyecto del gobierno su eco era tan fuerte que prácticamente se perfilaba como una especie de junta directiva por encima del ministro. En la medida que avanzó la discusión al interior del gobierno, se fueron eliminando múltiples funciones decisorias, hasta quedar con unas pocas en áreas críticas, y algunas como cuerpo asesor y de coordinación. En el Congreso se le retiraron esas funciones decisorias para quedar como un cuerpo puramente asesor.

En el proceso de la discusión de la ley se había visto la necesidad de establecer algún mecanismo asesor y de consulta del ministro con los sectores productivos en materia de la definición de normas ambientales y de la política ambiental. Era un tema que siempre había preocupado a Armando Montenegro. Pero el Consejo Nacional Ambiental, dado su tamaño, parecía poco práctico para ese fin. El DNP propuso la creación del Consejo Técnico Asesor, iniciativa que tuvo buena acogida y que se abrió fácilmente paso en la Comisión V de la Cámara. Quedaba así consagrado otro poderoso instrumento de participación de la sociedad civil.

A nivel regional, como antes se examinó, quedó establecida una amplia participación de la sociedad civil en el consejo directivo de las corporaciones. Con éstos y los otros mecanismos de participación ciudadana previstos en la ley se buscó desarrollar así el mandato constitucional que establece el derecho de todo ciudadano a participar en las decisiones que afecten el ambiente, una de las columnas de la Ley 99 de 1993.

La prensa: participación marginal en el proceso de aprobación de la Ley

Quizá el mayor registro de la prensa sobre el proyecto de ley se dio en el periodo que va de mayo a septiembre de 1993, cuando surge la oposición al proyecto por parte de diferentes sectores. En efecto, los diarios publicaron diversos comunicados y documentos emitidos por los diferentes grupos de interés en contra del proyecto, pero al hacerlo, sólo en forma excepcional, efectuaron algún análisis de su contenido.

Esta es una situación similar a la observada con respecto a los proyectos de ley gubernamental y de Sintraínderena y a los pliegos de modificaciones presentados en el congreso: la prensa casi no los hizo conocer en forma sistemática, ni los analizó. A tal punto, que en alguna ocasión escribí un artículo de prensa, por invitación de El Espectador sobre el proyecto de ley que estaba para aprobación del Senado, en un intento de hacer lo uno y lo otro. Claro que con el problema obvio de ser parte interesada²⁹.

Naturalmente, se dieron algunas excepciones, pero en particular en la prensa especializada. Tal el caso de la "Revista Eco-lógica" que dedicó muchas de sus páginas a informar y analizar el proyecto y las instituciones ambientales que sustituía. Y que organizó tres foros dirigidos a los periodistas ambientales para analizar el proyecto de ley en diversos momentos de su trámite.

Sin embargo, en los medios masivos el registro de los debates en el Congreso y de los títulos y artículos aprobados se hacía en forma tal, que es difícil para un lector no experto llegar a conocer la institución que se estaba aprobando, con sus penas y glorias. Ello se hizo más obvio cuando se aprobó y sancionó la Ley 99 de 1993: aparecieron unas pocas noticias con una información incompleta. Llama la atención el poco despliegue hecho por la prensa de la creación de la nueva institución ministerial, cuando era el segundo ministerio que se creaba en el transcurso de 40 años. La prensa casi no dijo nada: ni para bien, ni para mal, cuando se había aprobado la creación de una de las mayores instituciones, por su tamaño y atribuciones, de que se tenga noticia en la historia de la administración pública de Colombia.

Pero me llamó más aún la atención cuando se hizo un despliegue significativamente mayor de mi nombramiento como primer ministro del Medio Ambiente, en comparación

²⁹ Manuel Rodríguez Becerra, "Algo si cambia en el ambiente" en El Espectador, mayo 30, 1993, pág. 1E.

con el efectuado con motivo de la creación del ministerio. Un signo inequívoco del atraso de nuestra sociedad, para la cual parecen seguir siendo más importante las personas que las instituciones.

También debo registrar la curiosa experiencia como ministro, al verme rodeado en múltiples ocasiones por numerosos periodistas en pos de la chiva ambiental. Curiosa, porque cuando ocupaba el cargo de Gerente General del INDERENA esa situación se dio excepcionalmente. Y se dio muy pocas veces incluso en las ocasiones que tenía buenas nuevas sobre la creación del Ministerio. En suma, la misma persona, con el mismo discurso ambiental y con el mismo oficio, pero con un cargo de ministro, parecía interesar ahora a los periodistas. ¿Un nuevo signo inequívoco de nuestro atraso?

Un proyecto de consenso político en el Congreso

Al darle una mirada retrospectiva al trámite del proyecto al interior del Congreso, llama la atención el enorme consenso que siempre existió sobre la necesidad de crear el Ministerio. De otra manera no se explica el hecho de que se hubiera aprobado un súper-ministerio, si tomamos en consideración la creación del gran aparato organizacional establecido -que incluye la creación de 23 nuevas instituciones y la reforma de 21- un hecho sin precedentes en la historia de la administración pública colombiana. Y si tomamos en consideración, y esto es muy relevante, las funciones que le fueron atribuidas no sólo como autoridad ambiental sino también como ente determinante en la definición de políticas críticas para el desarrollo.

Una de las mejores evidencias de ese gran consenso es el hecho de que la Ley aprobada por el Congreso sea sustantivamente más comprehensiva y tenga más dientes que el proyecto de ley presentado por el gobierno. Tanto en el Senado como en la Cámara, el Ministerio, las corporaciones y demás instrumentos proyectados para mejorar la gestión ambiental, fueron fortalecidos.

En la elaboración del proyecto del gobierno, por parte del DNP e INDERENA, predominó el supuesto de la necesidad de proponer un Ministerio lo más sencillo posible, pues considerábamos que era una forma de lograr su viabilidad política, tanto al interior del gobierno como en el parlamento. En parte ese supuesto se fue conformando ante la fuerte oposición que enfrentamos cuando propusimos la absorción de funciones o entidades por parte del nuevo Ministerio.

Las debilidades del proyecto gubernamental, muchas veces señaladas por el DNP y el INDERENA a los ponentes y a las comisiones y expresadas en muchas propuestas que fueron introducidas por estas dos instituciones en el curso del debate, se pudieron superar precisamente con base en el clima muy positivo existente en el parlamento con respecto a la creación del Ministerio. Allí no se vio como un problema que funciones e instituciones que estaban en otros sectores del gobierno, se transfirieran al ministerio, y antes se vio como una ganancia.

En la construcción de ese consenso y voluntad política influyó positivamente la consulta pública auspiciada por el Senado y la Cámara. Pero hay que recordar que otros hechos contribuyeron a ello: el largo proceso de discusión de la reorganización del sector ambiental que, con sus altas y bajas, se extendió por cerca de veinte años; la Conferencia de Río que tanto ha influido en incrementar la conciencia global y nacional en materia ambiental; y la creciente convicción de la ciudadanía de la urgencia que tiene para el país detener y reversar el trágico proceso de destrucción de

uno de los patrimonios naturales más ricos del planeta. Este último punto parece pesar en la conciencia de la dirigencia política, tal como también se manifestó en forma diáfana en la discusión y aprobación de los artículos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible en la Asamblea Nacional Constituyente, que se caracterizó, a similitud de lo acontecido en el Congreso, por un clima positivo y de consenso. Pero este clima positivo y este consenso por sí sólo no bastaban para sacar adelante el proyecto. Fue necesaria una agresiva acción por parte de los ponentes y del gobierno en la cual convergieron y trabajaron en un proceso constructivo de gran creatividad.
