

INDERENA, EL GRAN PIONERO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA

Manuel Rodríguez Becerra

Artículo tomado de Memoria del primer ministro del medio ambiente. Tomo I. Manuel Rodríguez Becerra. 7 de febrero-6 de agosto de 1994. (pp. 93-98)

El 22 de septiembre de 1993, el INDERENA cumplió su vigésimo quinto aniversario. Tres meses después, el 22 de diciembre, con la sanción de la Ley 99 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y por mandato de la misma, el INDERENA entró en liquidación, un proceso que deberá efectuarse en un plazo máximo de dos años.

La creación del nuevo Ministerio está profundamente vinculada a la historia del Instituto. No sólo porque el mismo participó activamente en el proceso que condujo a su creación. Sino en particular porque el Instituto es el gran responsable de haber creado en Colombia la conciencia ambiental que condujo paulatinamente a entender que el INDERENA no contaba con las condiciones para continuar siendo la primera autoridad ambiental del país, y a diagnosticar que el Instituto conjuntamente con las instituciones con las cuales ha compartido la responsabilidad por la gestión ambiental habían sido desbordadas por los graves problemas ambientales que aquejan al país.

INDERENA cumplió su ciclo de vida. Corresponderá a los historiadores escrutar en el futuro cual fue su real contribución a la conservación y uso sustentable de los recursos naturales renovables de Colombia. Pero como último Gerente que fui del Instituto antes de la creación del Ministerio, me atrevo a afirmar que éste deja herencias indelebles.

Yo mencioné que fue definitivo en ir construyendo la conciencia ambiental que hoy existe en Colombia que, aunque insuficiente, muestra un avance que hubiera parecido inconcebible veinticinco años atrás. Es una concientización que se hizo a través de innumerables programas educativos, de diversas campañas ecológicas de la búsqueda del cumplimiento de la normatividad, y de las diversas polémicas públicas en torno a posiciones y decisiones del Instituto, que en ocasiones se convirtieron en verdaderas batallas campales. Basta recordar aquí las grandes controversias que estuvieron en cabeza de la aguerrida Gerente Margarita Marino de Botero con relación a la construcción de la hidroeléctrica Urrá II y a la conversión de las bahías del Parque Nacional Natural Tayrona en un balneario turístico tipo el Rodadero. Son dos buenos ejemplos entre los muchos que padecemos y disfrutamos quienes tuvimos el privilegio de ocupar la Gerencia de INDERENA. Y que independientemente de sus resultados (los dos casos en cuestión finalizaron felizmente) fueron introduciendo al ciudadano común en los complejos vericuetos de las relaciones entre conservación y desarrollo.

INDERENA ha sido el gran propulsor de la participación comunitaria en la gestión ambiental. Los cuatrocientos Cabildos Verdes hoy existentes en el país son la mejor evidencia de esa iniciativa, posteriormente incentivada con la campaña de los municipios verdes. Constituyen una de las principales bases para encauzar y dinamizar los derechos de participación ciudadana en las decisiones que afecten el ambiente, consagrados en la Constitución y desarrollados en la Ley 99 de 1993-Es un movimiento que también recibe una nueva fuerza propulsora con el Ecofondo, mecanismo creado que por iniciativa del gobierno fue conjuntamente por las ONG's, el DNP y el

INDERENA, con el propósito de financiar los proyectos de protección y conservación de estas organizaciones ciudadanas, que deben convertirse en las grandes protagonistas de la gestión ambiental. Necesario también indicar que una parte importante de los fundadores, directivos y técnicos de esas organizaciones no gubernamentales se formaron en estas lides como funcionarios del Instituto, cumpliendo así una de las funciones más nobles y perdurables: crear una escuela.

El Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, promulgada en 1974, y sus decretos reglamentarios, es una de las mayores contribuciones del INDERENA. La iniciativa del Código y el proceso de elaboración y aprobación fueron liderados por Julio Carrizosa Umaña, Gerente General del INDERENA. Con frecuencia se oye decir que es un excelente Código pero que no se cumple del todo. Una crítica ligera ya que éste es un fenómeno que, vale decir, es común a nuestro orden legal, una característica inherente a sociedades que como la nuestra se encuentra en proceso de desarrollo. Pero quienes, como yo, han trabajado en las instituciones estatales para la gestión ambiental, saben bien el enorme significado que este código ha tenido para el manejo de nuestros recursos naturales renovables y del medio ambiente. Ha sido la base legal para anclar paulatinamente en el país uno de los intereses públicos más nuevos en el orden nacional e internacional, un interés cuya existencia apenas se remonta a un poco más de los veinte años.

El Código ha constituido base fundamental para la acción del INDERENA. Muchas otras instituciones, y entre ellas algunas Corporaciones, lo aplicaron con menor entusiasmo como consecuencia de que este fuere una iniciativa del Instituto. Así por ejemplo, el desarrollo de la Licencia Ambiental fue creación del INDERENA, y su experiencia y concepciones fueron las referentes básicas para la elaboración del Título de Licencias Ambientales de la Ley 99 de 1993 y su respectivo Decreto Reglamentario. Pero la experiencia del INDERENA con el Código se refleja en muchos de otros artículos de la Ley 99 de 1993 siendo sin duda la Institución gubernamental que más contribuyó a la arquitectura jurídica de esta nueva ley.

El INDERENA y el Código de los Recursos Naturales Renovables

La iniciativa de elaborar el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, fue de los Doctores Mario Latorre Rueda, profesor de la Universidad Nacional y de la Universidad de los Andes, y Hernán Vallejo, entonces Ministro de Agricultura; así lo recuerda Julio Carrisoza Umaña. Pero fue este último quien desde la Gerencia del INDERENA lideró el tránsito del difícil camino que comienza con la iniciativa y termina con la aprobación de un proyecto de tanta complejidad. Primero fue el proceso de aprobación de la Ley 23 de 1973 que confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código y fijó los lineamientos para su elaboración, trámite ante el Congreso que estuvo bajo responsabilidad de Margarita Marino, entonces directora de relaciones internacionales del INDERENA.

Después siguió el proceso de elaboración del proyecto de Código, que se le encomendó a una comisión dirigida por Joaquín Vanin Tello. En ella participó el equipo de abogados del INDERENA, entre ellos. Carlos Barrera Méndez, Justo Alfonso Gamboa, Félix Quevedo e Imelda Gutiérrez. (Esta última desempeñó un papel central como intérprete del Código durante las administraciones del INDERENA de Margarita Marino y Manuel Rodríguez, y aportó valiosísimas contribuciones en la elaboración de la Ley del Ministerio).

Un primer proyecto de Código en cuya elaboración participaron diversos equipos técnicos del INDERENA, estuvo listo en julio de 1974, al final del periodo presidencial

del Dr. Misael Pastrana Borrero. El Gobierno de Alfonso López Michelsen tomó un gran interés por el mismo y lo sometió a una amplia revisión por parte de la Oficina Jurídica de la Presidencia, dirigida por Álvaro Esguerra. En este proceso intervino el asesor internacional Guillermo Cano, y continuó trabajando la comisión anterior, presidida por el jurista Antonio Barrera, quien sustituyó a Vanin Tello, quien pasó a ocupar la cartera ministerial de Agricultura.

En la revisión, se eliminaron los aspectos reglamentarios y procedimentales. También se eliminó el título correspondiente a sanciones, que a la postre debilitó su aplicación. Finalmente, el Código fue expedido mediante Decreto Ley 2811 de 1974.

La creación del sistema nacional de parques naturales, con sus 43 áreas y 9.000.000 de hectáreas, es el producto de la mística y dedicación de un puñado de científicos y funcionarios del Instituto que siempre han creído con razón que los parques constituyen una forma insustituible de protección de uno de los mayores patrimonios de la biodiversidad existentes en el planeta. Ha sido una tarea muy poco comprendida por muchos entes públicos y privados, tal como se manifiesta en el franciscano presupuesto del sistema de parques. Se recuerda aquí, por ejemplo, que durante la Gerencia de Germán García Durán, se crearon ocho (8) parques con un total de cuatro (4) millones de hectáreas, sin que se le hubieran entregado al Instituto nuevos recursos para su administración.

El conocimiento que tiene el INDERENA de nuestros recursos naturales no sólo está representado en el acierto con que ha identificado el sistema de parques naturales sino también en las numerosas publicaciones para fines educativos y producto de la actividad investigativa. Se reliva esta última contribución, la investigativa, al tiempo que se reconocen los enormes vacíos existentes en Colombia sobre nuestros recursos naturales renovables y el medio ambiente.

Muchos programas que realizan hoy en el país tanto organizaciones públicas como privadas, en materia de protección y aprovechamiento de los recursos naturales renovables tuvieron su origen en el INDERENA. Entre ellos sobresalen, desde tiempos lejanos, los referentes a la piscicultura, a la acuicultura y a la reforestación. Del primero, se menciona en particular lo referente a la piscicultura comunitaria. Del segundo, el desarrollo de algunas de las experiencias acuícolas pioneras, lideradas por algunos de los primeros técnicos que trabajaran sobre la materia en el país, formados por el Instituto. Del tercero, se subrayan los programas de reforestación comunitaria que, como el PRIDECU (programa Integrado de Cuencas) han servido de modelo a múltiples instituciones. Más recientemente el INDERENA promovió la zocoría, que después de seis años de experiencia muestra una dinámica actividad, con la existencia de cerca de ciento cincuenta zocriaderos, que presentan un enorme potencial como estrategia de conservación y como empresa industrial.

La representación internacional de Colombia en el campo ambiental ha sido fundamentalmente una tarea bajo la responsabilidad del INDERENA. Es uno de los países de Latinoamérica que ha mantenido un más alto perfil en las diversas negociaciones dirigidas a la concreción de los numerosos tratados internacionales de los últimos años, así como en diversos foros y conferencias regionales y globales. Al haber tenido la oportunidad de participar personalmente en algunas de las negociaciones internacionales entre 1990 y 1993, y en particular aquellas relacionadas con la Cumbre de la Tierra, he podido constatar el buen nombre de INDERENA a nivel

internacional, forjado durante muchos años por los funcionarios que han representado a nuestro país. No es por ello casual que Margarita Marino de Botero hubiese sido nombrada como uno de los veintitrés miembros de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que produjo el informe conocido como Nuestro Futuro Común, un verdadero hito en la bibliografía sobre el tema, que dio origen a la Conferencia de Río.

Contrasta la existencia de un buen nombre del INDERENA a nivel internacional, con el poco reconocimiento de su gestión a nivel nacional.

Lo cierto es que el INDERENA ha cumplido su ciclo de vida, como lo cumplieron la casi totalidad de instituciones que los gobiernos del mundo crearon en los años setenta como respuesta a la Conferencia de Estocolmo, las cuales en su mayor parte han sido o están siendo sustituidas o reformadas. Lo cierto es que se necesitaba de unas instituciones mucho más fuertes que las existentes para poner freno y dar marcha atrás a los procesos de deterioro ambiental que aquejan a Colombia. Lo cierto es que INDERENA deja herencias indiscutibles, siendo una de las mayores la creación misma del Ministerio del Medio Ambiente y la reorganización y fortalecimiento de la gestión ambiental en Colombia, en cuya concepción y diseño contribuyera con gran efectividad y desprendimiento.

En el informe "Fin de una gestión y principio de una transición" (parte IV) elaborado por el actual Gerente del INDERENA, Consuelo Ordoñez de Rincón, presenta las principales realizaciones del Instituto en el último periodo de su existencia.
