

“SINA: un decenio de logros y un futuro incierto”

Manuel Rodríguez Becerra*

*** (Profesor de la Universidad de los Andes, Coordinador del Foro Nacional Ambiental, exministro del Medio Ambiente)**

En Revista del Ecofondo, No. 24, Mayo, 2003, págs. 75-86.

En el mes de Febrero pasado el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2016 mediante el cual se reforma el Ministerio del Medio Ambiente y se le adicionan funciones en materia de vivienda, agua potable, saneamiento básico y ordenamiento territorial, antes responsabilidad del desaparecido Ministerio de Desarrollo. Además de la transformación de la primera autoridad ambiental del país, se ha anunciado una reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales que el Gobierno presentaría al Congreso de la República en el curso del presente año, así como el traslado del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, hoy adscrito a Minambiente, al Departamento Nacional de Estadística.

Estas sustantivas reformas de la institucionalidad ambiental existente en el último decenio no han sido objeto de un proceso de participación ciudadana, no obstante la solicitud que sobre el imperativo de hacerlo presentara el Consejo Nacional de Planeación al Ejecutivo (CNP, 2003: 112-113). Tampoco las ha precedido la necesaria evaluación de la puesta en marcha de la ambiciosa reforma ambiental iniciada a principios de la década del noventa, cuando se consagró en la Constitución de 1991 un amplio número de artículos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible, y se expidió la Ley 99 de 1993 de creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Constrasta el proceso de la actual reforma con el adelantado para adelantar aquellas, las cuales fueron antecedidas por el desarrollo de una amplia consulta pública. Estaríamos presenciando, entonces, un retroceso en relación con espacios de participación que había ganado la ciudadanía, en general, y el movimiento ambientalista en particular, así como ante un desconocimiento de los derechos de participación consagrados en la Constitución y la Ley.

Este artículo tiene como objetivos examinar las principales fortalezas y debilidades del Sistema Nacional Ambiental en el último decenio, y efectuar algunas consideraciones sobre las reformas en curso. Se hará hincapié en los principales logros realizados, vistos a la luz del desarrollo de las instituciones de los otros países de América Latina y el Caribe en la década de los noventa. Se trata de entender la situación actual de la institucionalidad ambiental de Colombia en el contexto amplio de la región;

es una forma de aproximarse al tema que no agota la evaluación que debe hacerse de la génesis de nuestras instituciones, pero que sirve para tener un referente, y evitar así caer en las arraigadas y perversas tradiciones de analizar nuestros problemas y sus soluciones en forma autista, y de autoflagelarnos por nuestros vacíos institucionales y de políticas, sin hacer un adecuado balance de sus logros y fortalezas. El análisis de la reforma que se adelanta hará énfasis en las oportunidades que esta ofrece para fortalecer la gestión ambiental, así como los riesgos y amenazas que conlleva.

PRINCIPALES AVANCES EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LA ÚLTIMA DÉCADA¹

En la década de los años noventa, la capacidad de la sociedad colombiana en materia de gestión ambiental se incrementó en forma sustancial, a partir de la reforma institucional adelantada entre 1990 y 1993. Así lo indican no sólo los progresos concretos registrados en materia de protección del medio ambiente, sino también recientes estudios que muestran como las instituciones ambientales de Colombia se encuentran entre las más avanzadas de América Latina y el Caribe, conjuntamente con las de Brasil, Costa Rica, y México (Rodríguez B., y Espinoza, 2002; Bárcena et al., 2001; Brañes, 2001; Quiroga, 2001; WB, 2000). El cuadro anexo presenta en forma sintética los mayores avances de la gestión ambiental en Colombia, entendiendo como tal el conjunto de acciones que adelanta una sociedad para proteger el medio ambiente. Es decir, se considera aquí que la gestión ambiental desborda la acción del Estado y que diversas organizaciones de la sociedad civil y del sector productivo actúan pro-activamente en procura de este bien público.

En virtud de los propósitos de este artículo, subrayamos cuatro de las dimensiones de la institucionalidad ambiental del Estado que más han distinguido a Colombia de los otros países de América Latina y el Caribe, en el último decenio: (i) los efectos de la consagración del tema ambiental en la Constitución; (ii) la atribución al Ministerio del Medio Ambiente de funciones prioritarias de formulación de políticas y regulaciones, así como de un conjunto de competencias intersectoriales; (iii) la existencia de un sistema regional descentralizado y autónomo para la gestión ambiental; y (iv) la existencia de unas fuentes de recursos económicos para la gestión ambiental a nivel regional no dependientes de las asignaciones del presupuesto nacional.

¹ Esta sección es una adaptación del artículo escrito por el autor: "Evolución de las instituciones ambientales de Colombia", en Revista Javeriana, Marzo, 2003. Núm. 692. Tomo 139. Págs., 24-33.

Positivos efectos de la consagración del tema ambiental en la Constitución. En la década de los noventa, Colombia, a similitud de otros 18 países de Latino-América, consagró el tema ambiental en la Constitución (Brañes, 2001). Sin embargo, este hecho ha tenido más consecuencias positivas en Colombia que en la mayor parte de estos países (Martínez, 2000). El uso efectivo que se ha hecho de la acción de tutela y la acción popular como instrumentos para la defensa del derecho que tienen los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente sano ha sido una de sus consecuencias más notorias (Jaramillo, 1998)². También debe hacerse especial referencia al surgimiento paulatino de las cortes (Constitucional, Suprema de Justicia, Consejo de Estado) como actores claves para la defensa del patrimonio ecológico de la nación y la protección de las instituciones ambientales. En efecto, estas últimas han sido el blanco de diversos intentos de debilitamiento procedentes de los poderes ejecutivo, legislativo y algunos grupos del sector privado. Esos intentos, a contrapelo del interés público, han sido desmontados en diversas ocasiones gracias a las oportunas intervenciones de las cortes, un hecho que, en últimas, indica un cierto grado de solidez de la institucionalidad existente (Londoño, 1998).

Avances en la gestión ambiental en la última década

1	Consagración del tema ambiental en la Constitución
2	Creación de nuevas legislaciones y normas o actualización de las existentes
3	Más alta jerarquía del tema ambiental en las políticas gubernamentales y avances en la formulación de las políticas ambientales
4	Ampliación de la agenda ambiental, en particular en relación con los acuerdos alcanzados en la Cumbre de la Tierra y con posterioridad a ella. Entre ellos se mencionan: biodiversidad y manejo sostenible de los bosques, cambio climático, desertificación, bioseguridad, fuentes terrestres de contaminación marina y contaminantes orgánicos persistentes.
5	Otorgamiento de una más alta jerarquía a las autoridades ambiental dentro de la administración pública mediante la creación del Ministerio del Medio Ambiente.
6	Actualización de los instrumentos de política existentes basados en el comando y control: (i) los mecanismos de regulación directa -normas de calidad ambiental y estándares más adecuados al medio-; y (ii) instrumentos administrativos – licencias, permisos y demás modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales y el medio ambiente. Contribución de las licencias ambientales al mejoramiento del desempeño ambiental de sectores críticos (ejs: hidrocarburos,

² La acción colectiva fue prevista como el instrumento para proteger los derechos colectivos, siendo uno de ellos el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente sano. La acción de tutela fue prevista como el instrumento para proteger los derechos fundamentales, pero la Corte Constitucional dictaminó que esta acción particular puede ser utilizada para proteger el derecho a un ambiente sano cuando exista conectividad entre este y los derechos fundamentales.

	gran minería, construcción de vías nacionales). Desarrollo de los planes de ordenamiento territorial en más del 50% de los municipios del país..
7	Introducción de nuevos instrumentos económicos y actualización de los existentes (ej: tasas retributivas, tasas de uso)
8	Otorgamiento o aclaración de los títulos de propiedad sobre bienes ambientales críticos. En particular, el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y de las comunidades negras sobre los territorios que han ocupado ancestralmente.
9	Introducción de nuevos instrumentos de gestión (ej. los convenios de producción más limpia).
10	Instrumentación de nuevas formas de descentralización y autonomía de la gestión ambiental a través de las Corporaciones Autónomas Regionales.
11	Puesta en marcha de diversos mecanismos para la participación de la sociedad civil y el sector privado en la gestión ambiental (ej. El Fondo de Acción Ambiental)
12	Fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado pro-activas en la protección ambiental (ej. El ECOFONDO, el Centro Colombiano para el Desarrollo Empresarial Sostenible, CECODES)
13	Incorporación de nuevos modelos organizacionales e instrumentos dirigidos a buscar una mayor integración de la dimensión ambiental en la gestión de los sectores (ej. vías, energía).
14	Incremento de la información sobre el estado del medio ambiente; iniciación del proceso de construcción del sistema nacional de información ambiental, y fortalecimiento de la capacidad de investigación en relación con algunos aspectos particulares (ej. biodiversidad)
15	Fortalecimiento de la educación ambiental a diferentes niveles (educación básica, bachillerato, universitaria, técnica, posuniversitaria y educación continuada)
16	Iniciación o fortalecimiento de planes y programas dirigidos a propulsar la protección ambiental en algunos de los sectores críticos de la actividad productiva y de servicios (ej. programas de producción limpia en la industria manufacturera, así como en las actividades extractivas a gran escala -minería e hidrocarburos-; planes para la generación de energía alternativas; programas de agricultura orgánica).
17	Avances en el desarrollo e implementación de planes y programas para la conservación de ecosistemas estratégicos (ej. planes de manejo de los parques nacionales, planes de vida en los resguardos indígenas)
18	Desarrollo de programas de restauración de ecosistemas críticos (ej. reforestación de micro-cuencas, restauración de humedales, programas de descontaminación, entre otros).
19	Mayor énfasis en los programas ambientales urbanos (ej. Construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales; establecimiento de los primeros rellenos sanitarios de carácter regional; redes de monitoreo de calidad del aire; Transmilenio y ciclovías ; conservación y restauración de ecosistemas dentro del perímetro urbano)

20	Alto perfil en la participación en las negociaciones internacionales (ej. Presidencia de las Negociaciones que condujeron al Protocolo de Bioseguridad y de la Comisión de Desarrollo Sostenible). Aumento de la cooperación técnica internacional
21	Incremento de la inversión ambiental como % del PIB y establecimiento de mecanismos para asegurar el autofinanciamiento de la gestión ambiental

Tomado de Rodríguez B., 2002

Capacidad para la formulación de políticas. Minambiente, a partir de sus funciones legales, ha tenido una intensa actividad en la formulación de la política ambiental a nivel nacional, y en el establecimiento y actualización de nuevas regulaciones. El Ministerio ha expedido diecisiete políticas ambientales (bosques, biodiversidad, urbana, cambio climático etc.) que han sido adoptadas por el CONPES o por el Consejo Nacional Ambiental, en los últimos nueve años. A ello habría que añadir los planes tri-anales de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los planes regionales ambientales decenales, así como los Planes cuatrienales de desarrollo de los departamentos y municipios, una parte de los cuales cuentan con una sección ambiental (MMA, 1999). Adicionalmente, se mencionan los procesos de planificación ecoregional liderados por el Ministerio a lo largo y ancho del país como base para la fijación de prioridades a nivel regional. Los planes de ordenamiento territorial, en cuya formulación las Corporaciones Autónomas Regionales tuvieron una activa intervención, son también parte integral de la política ambiental.

No existe en América Latina y el Caribe un país que cuente con un número tan amplio de políticas ambientales a nivel nacional y regional (Rodríguez B., y Espinoza, 2002). Además, no existe en el país un sector que exhiba un número tan amplio de políticas expedidas y documentadas formalmente. Si bien ello evidencia que el SINA cuenta con una gran capacidad de planificación, no conocemos la medida en que ellas han sido puestas en marcha, ni su impacto en la solución de los problemas ambientales. Además, su seguimiento se hace difícil ante la ausencia de un orden de prioridades entre las políticas, un orden del cual han carecido las políticas ambientales a nivel nacional, incluyendo las incorporadas en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo sometido recientemente por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso (CNP, 2003).

Autoridades ambientales regionales y descentralización. Colombia registra un largo y continuado proceso de descentralización en las entidades territoriales (departamentos y municipios), que se remonta a cerca de tres décadas y que llegó a su punto más alto en la nueva Constitución de 1991. En el campo de la descentralización de la gestión ambiental presenta un modelo singular, no solamente dentro del conjunto de la administración

pública nacional, sino también con respecto a la descentralización de la gestión ambiental en los otros países de América Latina y el Caribe. Uno de sus rasgos más interesantes es la existencia de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como máxima autoridad ambiental a nivel regional, que son, a la vez, autónomas frente al Ministerio del Medio Ambiente y a las entidades territoriales (departamentos y municipios).

El desempeño de las CAR presentan un cuadro muy heterogéneo: desde aquellas que adelantan una gestión ambiental eficaz y eficiente y que son ejemplo en el contexto latinoamericano (ej. CORANTIOQUIA, CORNARE, CARDER, CVC, CORPONOR, CORALINA), hasta aquellas caracterizadas por su desgreño administrativo o la corrupción, pasando por otras cuya marcha es satisfactoria más no sobresaliente. Se encuentran CAR bien dotadas de recursos económicos para la gestión ambiental y otras que apenas cuentan con recursos para su supervivencia (Uribe y otros, 2001).

La relativa independencia de las CAR frente a los entes territoriales, así como la fortaleza técnica de algunas de ellas, son dos hechos que explicarían porqué en Colombia se han podido poner en marcha instrumentos de gestión de cierta complejidad como las tasas retributivas por vertimientos en los cuerpos de agua, en contraste con la casi totalidad de los países de Latinoamérica (y en general de gran parte de los países en desarrollo) en los cuales ello no ha sido posible en virtud de la poca autonomía o debilidad de sus autoridades ambientales regionales (Rodríguez B., y Espinoza, 2002; WB, 2000). En forma similar, como resultado de esta capacidad las CAR han ejecutado proyectos de cierto alcance como lo ilustra la reforestación protectora de las cuencas hidrográficas que surten a los acueductos municipales que en el período 1994-2002 ascendió a 150.000 hectáreas (Ponce De León et al., 1998).

Mayores recursos para la gestión ambiental. Durante la década de los noventa la inversión ambiental del sector público se incrementó 2.3 veces en términos reales . Al comparar la evolución de la inversión ambiental en Colombia con la de otros países de Latinoamérica en el período se encuentra que el nuestro es uno de los tres países de la región que ha hecho un mayor esfuerzo para ubicar nuevos recursos (Rodríguez y Espinoza, 2002; Bárcenas et al., 2001).

La mayor cantidad de recursos económicos hoy disponibles para la inversión ambiental es una consecuencia de los mecanismos que para su financiación se previeron en la Constitución de 1991 y en la Ley de creación del Ministerio del Medio Ambiente. Entre ellos se mencionan el porcentaje al impuesto predial destinado a las corporaciones autónomas regionales, las transferencias del sector eléctrico a las corporaciones autónomas regionales y a los municipios, el Fondo de Regalías que financia proyectos ambientales de las entidades territoriales, y la tasa retributiva por descargas

contaminantes a las aguas. Estos, más otros mecanismos previstos en la Ley, ubican a Colombia como el país de América Latina y el Caribe que cuenta con el más completo sistema de instrumentos para la generación de recursos económicos para la gestión ambiental. Son instrumentos cuya existencia se basa en los "principios del que contamina paga y el que usa los recursos naturales paga", y que constituyen una de las mayores fortalezas del sistema ambiental colombiano (Rodríguez B., y Espinoza, 2002; Rodríguez B., y Uribe, 1996). Sin embargo, los recursos producidos por estos instrumentos se encuentran concentrados en ocho corporaciones, lo cual significa que las veinticinco restantes dependen de las rentas generales de la Nación, una debilidad del sistema que requiere medidas para ser corregida.

REFORMA DEL SECTOR AMBIENTAL, 2003: RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Tanto las reformas del SINA puestas en marcha por el actual gobierno, como otras que han sido anunciadas por él, conllevan a un mismo tiempo amenazas, oportunidades e interrogantes para el futuro de la institucionalidad ambiental de Colombia. Además, no son hoy claras las consecuencias para el SINA de la Ley de Distritos Especiales aprobada durante el gobierno del Presidente Andrés Pastrana. Al anterior cuadro, se suma el descenso del monto de los recursos económicos para el medio ambiente, en el marco de las actuales medidas de ajuste fiscal, todo lo cual nos lleva a afirmar que estamos ante una situación de incertidumbre sobre el futuro de la institucionalidad ambiental de Colombia.

Superministerio del Ambiente: amenazas y oportunidades. Al Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial le fueron otorgadas atribuciones que le permitirían poner en marcha un manejo integrado del agua con el fin de enfrentar la creciente escasez del recurso en las áreas más habitadas del país, sin duda uno de los problemas ambientales más graves del presente y del futuro. Resolverlo no sólo incluyen las necesarias actividades de provisión de agua potable y saneamiento básico (antes ubicadas en el Ministerio de Desarrollo), sino también el control de las fuentes de contaminación industrial y agrícola, así como el uso de una aproximación ecosistémica para su gestión que considere de dónde procede el agua, a qué usos puede ser dedicada, y qué se requiere en términos de conservación y manejo de las cuencas para conservar su calidad y cantidad. En forma similar, el Ministerio tiene ahora la competencia de encarar el grave problema de la disposición de los residuos sólidos, un tema en el cual el país sigue registrando tanto atraso. Y con miras a su solución, tiene la posibilidad de fortalecer o generalizar estrategias integradas con una perspectiva ambiental, como el reciclaje o la disminución de la generación de basuras mediante la denominada producción limpia y otras modalidades.

Minamambiente tiene ahora, bajo la denominación de desarrollo territorial, todas las funciones atinentes al proceso dirigido a la formulación y puesta en marcha de los planes de ordenamiento territorial (POTs), antes repartidas entre este y el Midesarrollo, una situación que le permitirá orientar este proceso en forma más articulada. Pero las funciones referentes a la vivienda plantean grandes interrogantes. Su ubicación en el Ministerio del Ambiente se hizo por descarte y no con miras a fortalecer la capacidad para proteger el medio ambiente, como si se hizo en el caso de las funciones antes mencionadas³. Se puede argüir, sin embargo, que las competencias sobre vivienda combinadas con la de desarrollo territorial, le ofrecen la oportunidad única de liderar políticas integradas de desarrollo urbano y vivienda que sirvan para superar uno de los problemas sociales y ambientales más graves del país: la ubicación de los asentamientos humanos de los grupos más pobres de la población en suelos no aptos para la urbanización y vulnerables a desastres naturales (por ejemplo, en laderas con altas pendientes, orillas de los ríos), mediante la construcción de viviendas, grupos habitacionales y barrios que no cumplen con las condiciones mínimas desde el punto de vista de la dignidad humana, incluyendo las ambientales (por ejemplo, falta de acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado, carencia de espacios públicos, zonas verdes y recreacionales).

Pero, la magnitud de las tareas inherentes a las funciones de vivienda, agua potable y saneamiento básico, los billonarios recursos económicos públicos y privados implicados en estas actividades, y los intereses del sector privado en juego, así como los imperativos de los gobiernos de turno de mostrar resultados en el corto plazo en estas materias, podrían traer como consecuencia que el Ministerio y su ministro concentren allí sus energías relegando a un segundo plano las funciones propias de la máxima autoridad ambiental del país. En otras palabras, la prevención de los daños ambientales, la conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como la creación de las condiciones

³ La propuesta y justificación desde el punto de vista ambiental de atribuir al Ministerio del Medio Ambiente las funciones referentes al agua potable, saneamiento básico, y ordenamiento territorial fueron planteadas por el doctor Eduardo Uribe al equipo de asesores que acompañaba al Presidente Electo. Su planteamiento lo presentó como una alternativa a la propuesta del mencionado equipo de fusionar el Ministerio del Medio Ambiente con el Ministerio de Agricultura, una fórmula con muchos problemas y contrasentidos como el mismo Uribe lo indica en su documento (Uribe, 2002a). Al interrogar el autor del presente artículo a Rudolf Hommes, uno de los asesores principales del entonces Presidente Electo por las razones para incorporar la función de vivienda en el Ministerio del Medio Ambiente, este respondió que "no teníamos en qué lugar ponerla."

para su uso sostenible, podrían verse virtualmente arrolladas por las nuevas funciones de Minambiente.⁴

La ruta que tome el Ministerio en relación con el ejercicio de sus nuevas funciones va a depender en gran medida de la forma como ellas se pongan en marcha, lo cual incluye la debida capitalización, o no, de la positiva experiencia alcanzada por el país en materia de gestión ambiental durante el último decenio. Va a depender también del liderazgo y orientación que se ejerza desde su cúpula. La gran oportunidad que tiene de desarrollar políticas integradas en vivienda y desarrollo territorial, así como en aguas y otras materias, no se garantizará por el simple hecho de que se tengan bajo su égida las atribuciones requeridas. Convertirla en realidad implica, en primer término, conceptualizar y operacionalizar sus funciones en el marco de la concepción del desarrollo sostenible. E implica también una gigantesca labor de re-educación de los funcionarios y técnicos de los dos ministerios fusionados y, en particular de los procedentes del desaparecido Mindesarrollo. Estos últimos cuentan con una orientación predominante que no toma en debida consideración la dimensión ambiental y que juzgan el éxito de su actividad en términos ingenieriles (m3 de obra construida, kms de alcantarillado). A su vez, los funcionarios del anterior Minambiente no tienen nociones de lo que implica y significa prestar los servicios públicos de saneamiento básico y agua potable, o de proveer de vivienda ambientalmente sana a los más pobres. De no adelantarse este proceso de re-educación y de creación de una cultura organizacional consistente con las nuevas misiones del Ministerio, se corre el riesgo de contar con una institución que funcione en compartimentos estanco y que no haga una tarea distinta a la que adelantaban en forma separada los dos ministerios de los cuales se deriva. Peor, aún, una situación de esta naturaleza podría generar conflictos que tengan consecuencias negativas para el cumplimiento del conjunto de las funciones atribuidas a la nueva entidad.

Las CAR en el filo de la navaja. El Gobierno del Presidente Alvaro Uribe ha anunciado una reforma de las CAR que se basa, de acuerdo a sus

⁴ Ello podría significar que en la práctica la primera autoridad ambiental sea ejercida por el nuevo Viceministerio del Medio Ambiente, una situación indeseable por las negativas consecuencias que traería para la capacidad del país para proteger el medio ambiente. Esta delegación podría traer también negativos impactos para la política exterior del país en materia ambiental. Previamente a la expedición de la reforma la Ministra del Medio Ambiente estuvo encargada de la cartera de Desarrollo. Durante este período (o los seis primeros meses del nuevo gobierno), la representación colombiana en negociaciones fundamentales fue delegada al Viceministro. Se trata de una modalidad que de institucionalizarse colocaría a Colombia en desventaja en los foros internacionales, puesto que en ellos los países de mayor importancia ambiental a nivel global, siempre se encuentran representados al más alto nivel.

propias afirmaciones, en la necesidad de corregir su ineficiencia, ineficacia, corrupción y perversa politización. Es una reforma que todavía no ha sido definida y que se tramitaría en el Congreso de la República, lo que quiere decir que se desconoce su alcance y profundidad. Sin embargo, no se cuenta con un estudio de evaluación de estas entidades que permita verificar aquellas apreciaciones y disponer de elementos que permitan prever las medidas más pertinentes para la reforma de estas entidades. Como se mencionó en sección anterior, la realidad de las CAR parece muy heterogénea, pero en ella se incluye un subconjunto de entidades eficaces y eficientes que deberían constituir el patrón y la medida para reformar aquellas que no lo son. Un estudio sobre aquellas CAR que tienen jurisdicción sobre la mayor parte de la industria del país ha señalado que en balance existe una percepción positiva sobre estas entidades, pero que mientras algunas son señaladas por su eficiencia y pulcritud, otras lo son por lo exactamente contrario (Uribe et al., 2001). La politización de las CAR, que parecería tener diversos matices y profundidad, habría que evaluarla frente a la disposición de la Ley 99 de 1993 que previó una amplia participación a la sociedad civil y el sector productivo en su gobierno, la cual tuvo entre sus objetivos combatir esta perversión del sistema político colombiano al interior de las autoridades ambientales. ¿Acaso los representantes de las ONG, las minorías étnicas, y del sector privado, se han convertido en protagonistas de esa politización, en lugar de constituirse en las murallas para contenerla?

Otras reformas. Al mismo tiempo, se identifican otras reformas que tienen el riesgo de desarticular un Sistema Nacional Ambiental que ha sido ponderado por su coherencia y armonía en comparación con los existentes en América Latina y el Caribe (Brañes, 2001). En primer término, la Ley 768 del 2002, referente a los Distritos Especiales, aprobada en el primer semestre del mencionado año, otorga a estos entes un conjunto de competencias en materia ambiental. Si estas no llegaren a enmarcarse adecuadamente dentro de las que confiere la Ley 99 de 1993 a las Corporaciones Autónomas Regionales, podrían dar lugar a situaciones similares a las que motivaron la expedición de esta última: la duplicación de competencias y la falta de una jerarquía clara a nivel regional y nacional con relación a la autoridad ambiental (ASOCARS-CVC, 2003).

Se ha anunciado la adscripción del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) al DANE. Con esta medida el IDEAM, el nodo del Sistema Nacional de Información Ambiental de Colombia (SIAC), deja de depender de Minambiente una situación que pone en riesgo la consolidación del SIAC. Desde la creación del SINA, se previó la creación del SIAC, pero sólo recientemente se dieron pasos en firme para ponerlo en marcha, como lo expresa la excelente publicación de la Línea Base de la Información Ambiental en Colombia, un ambicioso proyecto en el cual participan, bajo la coordinación del IDEAM, los otros cuatro institutos de investigación

dependientes del Ministerio (SIAC, 2002)⁵. Se presentan hoy interrogantes sobre la suerte del SIAC, y también sobre aquel proyecto crítico para la formulación y seguimiento de la política ambiental y para la información pública.

El ajuste fiscal: una amenaza para el ambiente. Finalmente, la nueva realidad presupuestal del sector ambiental indica que la capacidad general para la protección del medio ambiente se verá limitada en los próximos años. De acuerdo con el Plan de Desarrollo, la inversión para el sector ambiental en el período 2003-2006, porcedente de las rentas generales de la nación, se reduce en un 50% en términos reales en relación con el presupuesto ejecutado durante los cuatro años del gobierno anterior. Este recorte, efectuado en el contexto del ajuste fiscal, es el más drástico entre los registrados en los diferentes sectores de actividad (salud, infraestructura, educación, etc) y crea interrogantes sobre la capacidad para el cumplimiento de las metas propuestas en el mismo Plan y del adecuado ejercicio de las funciones propias de la autoridad ambiental. El proceso de disminución de los recursos de inversión procedentes de las rentas generales de la nación se inició desde el gobierno anterior, en el contexto de las medidas dirigidas a reducir el déficit fiscal, y ello ha llevado a que los recursos de inversión previstos para el período 2003-2006 sean equivalentes en términos reales a los ejecutados en el año de 1995. Los recursos de inversión en cuestión no incluyen las significativas rentas que reciben las corporaciones autónomas regionales. Pero estas, como quedó dicho, se concentran en ocho de ellas, lo cual significa que la veinticinco restantes, así como los institutos de investigación, y el propio Ministerio, dependen fundamentalmente de los recursos incorporados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo (procedentes de las rentas generales de la nación) que son materia de la mencionada reducción. En otras palabras, el ajuste fiscal, tal como ha sucedido en otras sociedades, está teniendo graves consecuencias sobre el medio ambiente. Evidentemente con las reducciones del presupuesto ambiental no se van a arreglar las finanzas del país, pero sí se pueden estar infligiendo daños irreparables al patrimonio ambiental de la nación.

De nuevo la participación. En síntesis, en la actualidad el Sistema Nacional Ambiental atraviesa por una mar de riesgos, amenazas y

⁵ Los otros cuatro institutos son: el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Instituto de Investigaciones del Pacífico, el Instituto Amazónico de Investigaciones, Sinchi, y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito vives De Andreis. La conformación de estos cuatro institutos, más el IDEAM, mediante la Ley 99 de 1993, puede considerarse como otro de los logros de la institucionalidad ambiental de Colombia, en comparación con otros países de América Latina y el Caribe, como lo demuestra su amplia producción investigativa y bibliográfica en el último decenio, y sus avances en la creación de un sistema de indicadores ambientales (Quiroga, 2001).

oportunidades que, dependiendo de cómo se encaren, bien podrían significar su fortalecimiento o debilitamiento. Es un asunto que en últimas va a depender de la importancia que el Gobierno del Presidente Alvaro Uribe le otorgue a la protección ambiental, asunto que hasta el momento no parece claro. Esta afirmación se basa en la experiencia internacional que muestra la gran dependencia que existe entre los avances y retrocesos de la gestión ambiental de los países (tanto desarrollados como en desarrollo) y la prioridad que los gobiernos de turno le asignen, un hallazgo que se puede también constatar en la evolución que la misma ha tenido en Colombia en las tres últimas décadas (Weidner et al., 2002; Rodríguez B., 1998; Janicke et al., 1997).

Pero en medio de estas incertidumbres, se reitera que en el último decenio la capacidad de Colombia para proteger el ambiente aumentó en comparación con la casi totalidad de los países de América Latina y el Caribe y que esa mayor capacidad se expresó en una mejor protección del ambiente. Son dos hechos que el actual gobierno debería tomar más en cuenta para adelantar las reformas en marcha y que se avecinan. Además, resulta imperativo reincorporar la participación como uno de los ejes de estos procesos, en cumplimiento del mandato constitucional que garantiza el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que afectan al medio ambiente. Las reformas institucionales pueden tener impactos considerables en el medio ambiente, y por ello, los ciudadanos deben ser llamados a participar en ellas.

Bibliografía

ASOCARS-CVC. 2003. Estudio sobre la gestión ambiental urbana e institucionalidad urbana en Colombia; concepto elaborado por Eugenia Ponce De León. Santafé de Bogotá: ASOCARS, inédito

Bárceñas, Alicia y De Miguel Carlos. 2001. *El Financiamiento para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-PNUD.

Brañes, Raúl. (coord.) 2001. *El Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su Aplicación*. México, D.F.: PNUMA.

CNP. 2003. (Consejo Nacional de Planeación). *Colombia se pronuncia sobre le Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" 2002-2006*. Santafé de Bogotá: Consejo Nacional de Planeación.

Janicke, Martin, and Weidner, Helmut. (Eds.). 1997. *National Environmental Policies*. Berlin: Springer.

Jaramillo Alzate, Antonio Javier. 1998. *Eficacia de la Acción de tutela en la Protección del Medio Ambiente*. Medellín: Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila.

Londoño, Beatriz. 1998. *Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental*. Santafé de Bogotá: Consultoría Ambiental y Colectiva.

Martínez, Isabel. 2000. *El Acceso a la Justicia Ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la Década de 1990*. México, D.F.: PNUMA, SEMARNAP.

MMA. 1999. *Políticas Ambientales de Colombia*. Santafé de Bogotá: MMA.

Quiroga Martínez, Rayén. 2001. *Indicadores de Desarrollo Sustentable: Estado del Arte y Perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Ponce De León Eugenia y Rodríguez B., Manuel. 2000. "La Financiación del Plan Verde en Colombia: Retos y Oportunidades." En: Ponce De León, Eugenia (Ed.). *Restauración Ecológica y Reforestación*. Santafé de Bogotá: Fundación Alejandro Angel Escobar, FESCOL, págs. 149-184.

Rodríguez B., Manuel. 2002. *El futuro ambiental de Colombia*. Santafé de Bogotá: Facultad de Administración, Serie Cátedra Corona, Universidad de los Andes.

Rodríguez B., Manuel, y Espinoza, Guillermo. 2002. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución Tendencias y Principales Prácticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.

Rodríguez B., Manuel. 1998. *La Reforma Ambiental en Colombia*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo-FES.

Rodríguez B., Manuel y Uribe, Eduardo. 1996. *Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental en Colombia*. Santafé de Bogotá: FESCOL, CEREC.

Rudas, Guillermo. 2001. Instrumentos económicos y financieros para la política ambiental. Santafé de Bogotá: Documentos de Economía, No. 3, Universidad Javeriana.

SIAC. 2002. (Sistema de Información Ambiental de Colombia). *Línea Base de la Información Ambiental en Colombia*, tres tomos. Santafé de Bogotá: SIAC.

Uribe, Eduardo. 2002a. Memorando a Rudolf Hommes sobre la reforma del Ministerio del Medio Ambiente. Santafé de Bogotá: Junio, 2002, inédito.

Uribe, Eduardo. 2002b. Consideraciones sobre la evolución del Minsiterio del Medio Ambiente y el SINA. Santafé de Bogotá: Foro Nacional Ambiental, inédito.

Uribe, Eduardo; Coronado, Harold; García, Jorge; Panayotou, Theodore; y Faris Robert 2001. La Gestión Ambiental y la Competitividad de la Industria Colombiana. Santafe de Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes, documento de trabajo.

WB. 2000. (THE WORLD BANK). *Greening Industry*. Washington: The World Bank.

Weidner, Helmut and Janicke, Martin (Eds.) *Capacity Building in National Environmental Policy. A Comparative Study of 17 Countries*. Berlin: Springer.