

Colombia, ¿país líder en la protección ambiental?

Por: Manuel Rodríguez Becerra

Sumario: Un estudio mundial encontró que Colombia es uno de los países que mejor manejan el medio ambiente. El Presidente del Foro Nacional Ambiental, Manuel Rodríguez Becerra, analiza si este hallazgo es creíble y a qué se debe el buen “ranking” de Colombia,

Colombia ocupa el noveno lugar entre 149 países clasificados según la calidad de su desempeño ambiental (como se ve en el Cuadro 1). Así concluye un estudio presentado en la Conferencia de Davos, en Enero pasado, y recientemente publicitado por la revista *Newsweek* (Julio 7, 2008). El estudio, realizado conjuntamente por dos centros pertenecientes a las Universidades de Columbia y Yale¹, asigna un valor numérico a cada país, basado en sus prácticas y resultados ambientales, y por supuesto el estudio ha generado interés y controversia, tanto en la opinión pública como entre los académicos.

Voces de escepticismo

Evidentemente esta es una de las posiciones más altas que ha alcanzado Colombia entre las muchas clasificaciones globales que se producen hoy sobre los temas más disímiles, una posición, quizá superada solamente por aquellas que ocupamos en los *rankings* del secuestro, la violencia y la felicidad, así como en los dos últimos reinados de Miss Universo.

La alta posición de Colombia ha sido comentada con escepticismo por algunos observadores de la realidad nacional, incluyendo a algunos ecologistas. Así, Andrés Hurtado subrayó: *“Esta noticia fue recibida más con estupor que con alegría por las personas serias que conocen del tema en Colombia. El comentario que más he oído es: ¿cómo estarán los demás países, los que ocupan lugares de 50 para abajo? Seguro no les queda un árbol, un riachuelo, un pajarito. En este caso, el mundo dio otra prueba de su desconocimiento casi total sobre nosotros”*². Y esta afirmación simplemente subraya el creciente deterioro ambiental que observamos todos los colombianos, y que está ampliamente documentado por diferentes estudios.³

¿Qué significa y como se explica que Colombia esté en un puesto global tan alto en materia de desempeño ambiental?

Qué intenta medir el índice de desempeño ambiental

La intención de los creadores de este índice ha sido proveer un contrapeso al excesivo énfasis otorgado al crecimiento del Producto Bruto Interno, como guía para la toma de las decisiones gubernamentales. Como lo ha dicho Daniel C. Esty, director del Centro

¹ Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University; Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), Columbia University. In collaboration with World Economic Forum, Geneva, Switzerland, Joint Research Centre of the European Commission, Ispra, Italy. 2008. *Environmental Performance Index*, consultado en <http://www.yale.edu/epi/> Junio 2008.

² Hurtado, Andrés. 2008. ¡Noveno lugar en ecología!, *El Tiempo*, Febrero 12, Columna de opinión.

³ The World Bank. 2006. Republic of Colombia. Mitigating Environmental Degradation to foster Growth and Reduce Inequality. Report No. 36345 – CO, Environmentally and Socially Sustainable Development Department, Latin America and the Caribbean Region. Ideam. 2004. Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales de Colombia. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, 2004. La versión actualizada de este informe, que apareció por primera vez en 1998, se encuentra en <http://www.ideam.gov.co/publica/index4.htm>

de Yale para el Derecho y la Política Ambiental⁴: “Nosotros creemos que el índice provee una clara y justa mirada al desempeño de los gobiernos en un amplio espectro de retos ambientales fundamentales.”

| CUADRO 1: PAISES DEL MUNDO UBICADOS EN LAS 60 PRIMERAS POSICIONES | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------|----------------|--------------|--------|-----------------|--------------|
| PUESTO | PAÍS | CALIFICACIÓN | PUESTO | PAÍS | CALIFICACIÓN |
| 1 | SUIZA | 95.5 | 31 | LUXEMBURGO | 83.1 |
| 2 | SUECIA | 93.1 | 32 | PANAMA | 83.1 |
| 3 | NORUEGA | 93.1 | 33 | REP. DOMINICANA | 83 |
| 4 | FILANDIA | 91.4 | 34 | IRLANDA | 82.7 |
| 5 | COSTA RICA | 90.5 | 35 | BRASIL | 82.7 |
| 6 | AUSTRIA | 89.4 | 36 | URUGUAY | 82.3 |
| 7 | NUEVA ZELANDIA | 88.9 | 37 | GEORGIA | 82.2 |
| 8 | LATVIA | 88.8 | 38 | ARGENTINA | 81.8 |
| 9 | COLOMBIA | 88.3 | 39 | ESTADOS UNIDOS | 81 |
| 10 | FRANCIA | 87.8 | 40 | TAIWAN | 80.8 |
| 11 | ISLANDIA | 87.6 | 41 | CUBA | 80.7 |
| 12 | CANADA | 86.6 | 42 | POLONIA | 80.5 |
| 13 | ALEMANIA | 86.3 | 43 | BIELORUSIA | 80.5 |
| 14 | REINO UNIDO | 86.3 | 44 | GRECIA | 80.2 |
| 15 | SLOVENIA | 86.3 | 45 | VENEZUELA | 80 |
| 16 | LITUANIA | 86.2 | 46 | AUSTRALIA | 79.8 |
| 17 | SLOVAKIA | 86 | 47 | MEXICO | 79.8 |
| 18 | PORTUGAL | 85.8 | 48 | BOSNIA | 49.7 |
| 19 | ESTONIA | 85.2 | 49 | ISRAEL | 79.6 |
| 20 | CROACIA | 84.6 | 50 | SRI LANKA | 79.5 |
| 21 | JAPON | 84.5 | 51 | COREA DEL SUR | 79.4 |
| 22 | ECUADOR | 84.4 | 52 | CHIPRE | 79.2 |
| 23 | HUNGRIA | 84.2 | 53 | TAILANDIA | 79.2 |
| 24 | ITALIA | 84.2 | 54 | JAMAICA | 79.1 |
| 25 | DINAMARCA | 84 | 55 | PAISES BAJOS | 78.7 |
| 26 | MALASIA | 84 | 56 | BULGARIA | 78.5 |
| 27 | ALBANIA | 84 | 57 | BELGICA | 78.4 |
| 28 | RUSIA | 83.9 | 58 | MAURICIUS | 78.1 |
| 29 | CHILE | 83.4 | 59 | TUNEZ | 78.1 |
| 30 | ESPAÑA | 83.1 | 60 | PERU | 78.1 |

El Índice de Desempeño Ambiental (EPI, por sus siglas en inglés), se concentra en dos objetivos centrales de la política pública ambiental contemporánea: (i) reducir la presión ambiental sobre la salud humana (o sea, garantizar un medio ambiente que favorezca la buena salud), y (ii) proteger los ecosistemas y los recursos naturales (o sea, garantizar la vitalidad de los ecosistemas)⁵. En el informe EPI 2008 se afirma que: “Estos dos objetivos, derivados de una cuidadosa revisión de la literatura ambiental, reflejan las prioridades expresadas por los formuladores de políticas, y más notablemente las dimensiones ambientales de los Objetivos del Milenio. El medio

⁴ También es “Hillhouse Professor of Environmental Law and Policy” de la Universidad de Yale.

⁵ Yale Center for Environmental Law & Policy and CIESIN, 2008, pag. 1.

*ambiente y la salud, y la vitalidad de los ecosistemas son abordados mediante la utilización de veinticinco indicadores distribuidos en seis categorías de política pública que están hoy bien establecidas: medio ambiente y salud, calidad del aire, recursos del agua, recursos naturales productivos, biodiversidad y habitat, y cambio climático”.*⁶

Para cada uno de los 25 indicadores se ha fijado una meta de largo plazo, a partir de los tratados internacionales, de los estándares fijados por las organizaciones internacionales, de los requerimientos regulatorios fijados por países líderes, o de los consensos científicos predominantes. Para cada país y cada indicador, se estima un valor de proximidad a partir de la distancia existente entre los resultados actuales alcanzados por cada país y la meta de largo plazo.

Quizá, la principal crítica efectuada al índice de desempeño ambiental es el hecho de que las 6 categorías de política y sus 25 indicadores se refieren a las acciones efectuadas dentro del territorio del país en cuestión. Y en el caso de los países en desarrollo una gran parte del daño ambiental en el ámbito local se origina en la producción de bienes que se exportan a los países desarrollados, en particular productos mineros, hidrocarburos y agropecuarios, y crecientemente manufacturados. Así, parte del pobre desempeño ambiental de un país se podría explicar en razón de que produce bienes para la exportación, tales como la madera extraída de sus selvas tropicales, o el biodiesel a partir de cultivos de palma de aceite sembrados en suelos que fueron deforestados para el efecto. Es decir, en estos casos, mediante el EPI se estarían imputando los daños ambientales de tal uso del suelo al país productor, ignorando que los beneficios son recibidos por otros países, que han generado la demanda y que con frecuencia han establecido políticas e incentivos para detonarla, como se tipifica en el reciente caso de los biocombustibles. Y como es evidente, si, por ejemplo, se imputara a los cuatro países campeones por su desempeño ambiental -Suiza, Noruega, Suecia y Finlandia-, la huella ecológica dejada por la producción de los bienes que importan para asegurar los niveles de vida de sus ciudadanos, estos países descenderían en la clasificación global, a similitud de lo que le ocurriría a los Estados Unidos, hoy en el lugar 39.

Es una limitación que reconocen los autores del índice y que la excusan, no sin razón, afirmando que no existe la información requerida para obtener la visión más completa que se derivaría de reconocer los impactos ambientales de la intensidad de uso de los recursos del planeta por parte cada uno de los países.

En consecuencia, el modelo de Yale-Columbia parte del examen del desempeño ambiental de los estados nacionales en el ámbito de sus límites geográficos. Pero el modelo va muchísimo más allá de establecer una clasificación de los 149 países estudiados, que es lo que más publicidad ha recibido. Como se mencionó, el modelo mide la distancia entre metas ambientales específicas, cuidadosamente identificadas a nivel global, y los actuales logros nacionales, con el propósito de suministrar una base empírica para el análisis de las políticas de cada país y un contexto para evaluar su desempeño. Y como se subraya en el informe *“la presentación de tema por tema, y los rangos agregados facilitan las comparación entre países, tanto globalmente, como entre los países agrupados según ciertos rasgos comunes como su grado de desarrollo económico o su perfil geográfico.”*⁷ Para tal efecto los resultados se presentan por tema, por categoría de política, por grupos de países comparables, y por países individuales.

Colombia siempre en altas posiciones en los estudios de Yale-Columbia

⁶ Idem.

⁷ Ibid, pág. 8.

El estudio de 2008 utiliza una variante de la metodología empleada por los dos centros de investigación, entre 1999 y 2005, período en el cual publicaron cuatro informes sobre el denominado Índice de Sostenibilidad Ambiental (ESI, por sus siglas en inglés). En razón de las dificultades inherentes a definir y medir el progreso hacia la sostenibilidad ambiental, que era el propósito de este índice, *“el enfoque ha cambiado hacia el desempeño ambiental, que busca medir la habilidad de los países para gestionar y proteger sus sistemas ambientales en forma activa, y alejar sus ciudadanos de producir daños ambientales”*.

Si bien el Índice de Desempeño Ambiental y el Índice de Sostenibilidad Ambiental no son estrictamente comparables, es pertinente anotar que Colombia ha mantenido una calificación relativamente alta en los seis informes hasta ahora presentados, por las dos universidades, exceptuado el primero de ellos.

| CUADRO 2: ÍNDICES DE LAS UNIVERSIDADES DE YALE Y COLUMBIA | POSICIÓN OCUPADA POR COLOMBIA |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Índice de Sostenibilidad Ambiental, Piloto, 2000 | 37 entre 56 países |
| Índice de Sostenibilidad Ambiental, 2001 | 36 entre 122 |
| Índice de Sostenibilidad Ambiental, 2002 | 22 entre 142 |
| Índice de Sostenibilidad Ambiental, 2005 | 23 entre 146 |
| Índice de Desempeño Ambiental, Piloto, 2006 | 17 entre 146 |
| Índice de Desempeño Ambiental, 2006 | 9 entre 149 |

Información tomada de <http://www.yale.edu/epi/> Junio 2008.

¿Qué tan creíble es el Índice en el caso de Colombia?

En los estudios de este tipo, un país puede estar mal clasificado debido a dos tipos de errores: i) errores en los supuestos adoptados para construir el Índice (por ejemplo, darle demasiado “peso” o demasiado poco peso al estado de los bosques) y ii) errores en la medición de algunas de las variables (por ejemplo, mala medición del área que el país tiene en bosques).

Para determinar el impacto eventual de esos errores, el Informe Yale-Columbia lleva a cabo una serie de análisis estadísticos, cuyas conclusiones pueden resumirse así:

- i) Errores o sensibilidad al cambio de supuestos.

Colombia presenta una probabilidad del 74% de estar clasificada entre los 10 primeros lugares, una probabilidad del 18% de ubicarse en el rango 10-20, y del 10% de hacerlo en el rango 20-30. Los otros países con una probabilidad mayor al 70% de ubicarse entre los 10 primeros clasificados son Finlandia (81%), Costa Rica (81%), Nueva Zelanda (98%), y Panamá (73%). Interesante anotar que este último país, que ocupa el puesto 32 en la escala de desempeño, tenga tal alta posibilidad de estar entre los 10 primeros. Y que los otros seis países ubicados en este último rango (ver tabla 1) tengan una probabilidad mucho menor: Suiza (31%), Suecia (63%), Noruega (55%), Austria (15%), Latvia (15%) y Francia (15%)⁸. Como subraya el estudio, *“aproximadamente la mitad de los países están ubicados correctamente en la escala de desempeño, mientras que la otra mitad puede fluctuar significativamente entre varias posiciones”*⁹

- ii) Errores de medición de las variables.

⁸ Ibid págs., 48-49.

⁹ Ibid pág. 48.

Se encontró que “uno de cada dos países son poco afectados, (cambian menos de 9 posiciones en el rango), mientras que uno de cada diez cambiarían en más de veintinueve posiciones”¹⁰. Entre estos últimos se encuentra Colombia, que podría llegar a descender en treinta y dos posiciones, hasta llegar al puesto 41.

En síntesis, el noveno lugar ocupado por Colombia hay que tomarlo con cautela, puesto que si bien muestra solidez o “robustez” en términos de la metodología utilizada para construir el Índice, su posición podría decaer notablemente si hubo muchos errores en la información referente a aquellos 25 indicadores.

Pero aún en este último escenario, la posición 41 a la cual podría descender Colombia, -aunque no tiene tanto glamour como el publicitado noveno lugar-, es relativamente alta si se considera que por encima de aquel puesto solamente se encuentran 10 países en desarrollo, como se ve en el Cuadro 1.

¿Cómo se explica la posición relativamente alta de Colombia?

Colombia se encuentra en un buen barrio. Como se observa en los Cuadros 1 y 3, cuatro de los cinco países en desarrollo que figuran entre el 20% mejor clasificado están en Latinoamérica. Entre los 21 países en desarrollo que se ubican en el 40% mejor clasificado, 14 se encuentran en América Latina o el Caribe. Éste es un indicativo de que nuestro patrimonio natural está mucho mejor conservado que el de África o Asia, y un hecho relacionado tanto con la excelente dotación original en recursos de agua y biodiversidad, como con la menor presión poblacional.

Pero no es menos cierto, como muestra el Cuadro 3, que la gestión ambiental puede ser muy diferente en ámbitos similares; por ejemplo, compárense a República Dominicana y Haití, dos países ubicados en una misma isla, o a Costa Rica con sus vecinos de Centroamérica.

Al analizar la asociación entre el EPI y los 25 indicadores utilizados, el Informe encuentra que unos pocos son decisivos para la clasificación de los países: la carga ambiental de las enfermedades, el saneamiento básico, la disponibilidad de agua potable y la contaminación del aire domiciliaria.¹¹ Al comparar estos indicadores en el caso de Colombia con los correspondientes a los países de la región, se encuentra que nuestro país ocupa una posición cercana al indicador promedio, o levemente superior, en todos los casos con excepción de la contaminación del aire domiciliaria¹². Además, Colombia presenta un indicador de contaminación del aire en materia de partículas suspendidas con una calificación significativamente mayor que la registrada por la región.¹³

Así, la buena posición de Colombia parecería estar en gran parte definida por los indicadores referentes a las categorías de política sobre biodiversidad (con un peso

¹⁰ Ibid. pág. 51.

¹¹ Ibid, pág 44. El principio de la parsimonia sugeriría excluir los indicadores no influyentes en el marco del EPI. Pero como se anota en el estudio “esta, sin embargo no es una alternativa aconsejable desde la perspectiva de la política, al menos que su exclusión sea claramente soportada por la opinión de expertos sobre la relevancia de los indicador en el tema”

¹² El indicador de Colombia en contaminación del aire domiciliaria asciende a 79.5, mientras que el de las Américas (incluido los EEUU y Canadá) es 70.0 y el de los países de ingreso medio -medidos por el PIB- 67.3

¹³ El indicador de Colombia en contaminación del aire por partículas suspendidas asciende a 97.3, mientras que el de las Américas (incluido los EEUU y Canadá) es 81.7 y el de los países equivalentes por su nivel de ingreso 83.1.

del 7.5% en el EPI), cambio climático, (con un peso del 25% en el EPI), y contaminación del aire (con un peso del 12.5% en el EPI).

CUADRO 3: PAISES DE LATINO AMERICA Y EL CARIBE
INDICE DE DESEMPEÑO AMBIENTAL, 2008

| PUESTO | PAÍS | CALIFI CACION | PUESTO GLOBAL | PUESTO | PAÍS | CALIFI CACION | PUESTO GLOBAL |
|--------|-----------------|------------------|------------------|--------|-------------------|------------------|------------------|
| | | | | | | | |
| 2 | COLOMBIA | 88.3 | 9 | 14 | PERU | 78.1 | 60 |
| 3 | ECUADOR | 84.4 | 22 | 15 | PARAGUAY | 77.7 | 63 |
| 4 | CHILE | 83.4 | 29 | 16 | ELSALVADOR | 77.2 | 65 |
| 5 | PANAMA | 83.1 | 32 | 17 | GUATEMALA | 76.7 | 69 |
| 6 | REP. DOMINICANA | 83 | 33 | 18 | HONDURAS | 75.4 | 73 |
| 7 | BRASIL | 82.7 | 35 | 19 | NICARAGUA | 73.4 | 77 |
| 8 | URUGUAY | 82.3 | 36 | 20 | BELICE | 71.7 | 84 |
| 9 | ARGENTINA | 81.8 | 38 | 21 | TRINIDAD Y TOBAGO | 70.4 | 89 |
| 10 | CUBA | 80.7 | 41 | 22 | GUAYANA | 64.8 | 108 |
| 11 | VENEZUELA | 80 | 45 | 23 | BOLIVIA | 64.7 | 110 |
| 12 | MEXICO | 79.8 | 47 | 24 | HAITI | 60.7 | 119 |

Que Colombia puntúe alto en los indicadores de biodiversidad¹⁴ se podría explicar por el hecho de que aproximadamente 10 millones de hectáreas tienen la categoría de parques nacionales y 35 millones de hectáreas, en su mayor parte cubiertas por bosque natural, tienen la categoría de resguardos indígenas y propiedades colectivas de las comunidades negras. En el primer caso se trata predominantemente del resultado de una política establecida durante las administraciones López y Barco, mientras que en el segundo caso se trata de una política establecida principalmente por la administración del Presidente Barco en la región amazónica, y posteriormente ampliada a las comunidades negras en la Constitución de 1991, todas las cuales han contribuido a disminuir sustantivamente el proceso de colonización de la selva colombiana, en los últimos 20 años, si se compara con otros países de la región y, en general, del trópico. La guerra parece también haber contribuido en balance a la conservación de la biodiversidad, no obstante el poder depredador de los cultivos ilícitos, o las destructoras intervenciones de las guerrillas en algunos ecosistemas, como el caso de la Macarena. A la conservación de la biodiversidad también habría contribuido la relativamente baja actividad agropecuaria de naturaleza intensiva y la baja actividad minera, en comparación con otros países en desarrollo, hechos estos también vinculados parcialmente a la inseguridad.

Que Colombia puntúe alto en los indicadores correspondientes a cambio climático se explica por su baja emisión per capita, y, en particular, por su alta dependencia de la energía hidroeléctrica (con cero emisiones de gases de efecto invernadero).¹⁵ Y este

¹⁴ Así, en tres de los cuatro indicadores correspondientes a la política sobre biodiversidad Colombia presenta la siguiente situación. El indicador en conservación efectiva asciende a 94.0, mientras que el de las Américas (incluido los EEUU y Canadá) es 38.1 y el de los países de ingreso medio -medidos por el PIB- 58.1. El indicador riesgo de la conservación asciende a 93.7, mientras que el de las Américas es 67.4 y el de los países de ingreso medio 71.1. Y en el indicador de áreas marinas protegidas asciende a 75.0 mientras que el de las Américas es 20.2 y el de los países de ingreso medio 43.1.

¹⁵ Así, en dos de los tres indicadores correspondientes a la categoría de política sobre cambio climático Colombia presenta la siguiente situación. El indicador en emisiones de gases de efecto invernadero per capita asciende a 94.0, mientras que el de las Américas (incluido los EEUU y Canadá) es 76.2 y el de los

último hecho es simplemente la expresión de la gran riqueza hídrica de Colombia, combinada con sus empinadas cadenas montañosas y su consecuente potencial para la construcción de infraestructuras hidroeléctricas de gran eficiencia. Así la generación de hidroenergía, una política impulsada en el siglo XX, favorece hoy sustantivamente a Colombia en los indicadores de cambio climático que tanto peso tienen en la estimación del EPI.

En contraste con los anteriores indicadores, es cuestionable la alta posición alcanzada por Colombia en relación con los correspondientes a la contaminación del aire. En efecto, de conformidad a las investigaciones adelantadas en los últimos años por el Banco Mundial y algunas universidades, como los Andes y la Nacional, la contaminación del aire domiciliaria, así como la contaminación del aire por partículas suspendidas en las grandes ciudades, son fenómenos de mucha mayor gravedad de lo que suponíamos. Seguramente al integrar esta nueva información en el cálculo del EPI, la posición de Colombia en la clasificación bajaría algunos puestos. Además, es un hecho que sirve para ilustrar las grandes dificultades enfrentadas por los autores del EPI con la precaria información que los países en desarrollo cuentan sobre el estado del medio ambiente.

Conclusión

El EPI es un indicador que relaciona la mejoría o empeoramiento del estado del medio ambiente con las políticas gubernamentales. Sin duda, en el mediano y largo plazo se podría convertir en un instrumento de enorme utilidad como guía para los gobiernos y la opinión pública. Incluso hoy, el estudio de Yale y Columbia provee los elementos necesarios para interpretar el significado del índice para cada país en términos de las políticas que ha puesto en marcha en las últimas décadas.

En el caso de Colombia, y a partir del análisis de sensibilidad incorporado en el informe mismo, se concluye que hay que tomar con cautela el noveno puesto ocupado en la clasificación global. Pero, de todas formas, es claro que Colombia, en el mejor de los casos, mantendría su posición como uno de los diez países con mejor desempeño ambiental, y en el peor ocuparía alguna posición entre el 30% de los países punteros. Y, esta última, es evidentemente alta en el contexto global.

Seguramente algunos comentaristas tienen razón al afirmar que esta alta clasificación de Colombia no se puede entender sin tomar en cuenta el alto grado de deterioro en que se encuentran los otros países. Pero precisamente es una situación que le abre grandes oportunidades a Colombia y que sólo las podría aprovechar si afronta a fondo las implicaciones para el medio ambiente del post-conflicto, así como del profundo cambio de su modelo productivo, signado por su conversión en un país minero, y, eventualmente, productor de biocombustibles.

**Publicado en *Razón Pública*, (<http://www.razonpublica.org.co/>)
Julio 24, 2008**