

UNA AGENDA NACIONAL AMBIENTAL PARA FIN DE SIGLO

Manuel Rodríguez Becerra

Publicado en: Rodríguez Becerra, Manuel (Ed). La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia. Bogotá. CEREC. 1994. pp.354-388

En lo que resta del Siglo XX, Colombia se juega el futuro del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, lo que equivale a decir que en buena parte se juega el futuro del país. No se trata de una sobrevaluación de la importancia del sector ambiental en nuestro desarrollo, como podrían considerar algunos, quizá por el hecho de provenir de quien ocupó durante el último cuatrenio el cargo de primera autoridad ambiental del país, primero como gerente general del INDERENA y, posteriormente, como primer ministro del medio ambiente. El haber ocupado estas posiciones y el haber tenido la responsabilidad de liderar desde el gobierno el proceso de creación del Ministerio del Medio Ambiente, así como otras reformas del sector, exigen que haga algunas reflexiones sobre los principales retos que enfrenta el país en esta materia.

OCHO DIMENSIONES DE LAS REFORMAS AMBIENTALES

Entre 1990 y 1994 se sentaron las bases y se desarrollaron las primeras acciones para adelantar una profunda transformación del sector ambiental de Colombia, redefiniendo los roles que le caben tanto al Estado como a la sociedad civil en su gestión.

Nunca en su historia el país había presenciado en un período de cuatro años un proceso de tan amplias reformas y de creación de tantas nuevas instituciones, políticas y programas ambientales, que se expresan en ocho dimensiones básicas: se consagran en la Constitución más de cuarenta artículos que hacen referencia directa o indirecta al medio ambiente, al punto de que algunos la denominan "Constitución verde". Se formula una política ambiental y se incorpora, por primera vez, a un plan de desarrollo. Se concibe, diseña y aprueba la Ley 99 de 1993 de creación del Ministerio del Medio Ambiente, que le otorga a la nueva institución responsabilidades clave en la meta de alcanzar un desarrollo sostenible y que prevé el establecimiento de veinticuatro nuevos entes —que se adicionan a los veinte ya existentes reformados por la Ley—, hecho sin precedentes en la historia de la creación de entidades para la gestión pública. Se ubica lo ambiental como una de las prioridades de la agenda internacional de Colombia. Se fortalecen en forma sustancial los recursos económicos para el sector, que bien podrían llegar a triplicarse en términos reales en los próximos cuatro años en relación con los que se contaban en 1991. Se inician ambiciosas acciones para combatir la contaminación, en particular la de nuestros grandes centros urbanos. Se adelantan nuevos programas para la protección y restauración de nuestros recursos naturales renovables. Se diseñan avanzados mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental y se ponen en marcha algunos de ellos, como el Ecofondo, sin duda una de las instituciones más promisorias que se hayan creado, no sólo a nivel nacional sino también planetario, para impulsar a las organizaciones no gubernamentales (ONG).

¿Acaso se requería emprender tantas y tan profundas transformaciones? Son múltiples las razones que las detonaron, pero existe una fundamental: Colombia se ubica como uno de los países más ricos en recursos naturales renovables del mundo; basta con recordar que es el segundo país con mayor biodiversidad y el quinto en recursos hídricos. Pero es a la vez uno de los países del planeta que está destruyendo más aceleradamente esos recursos, comprometiendo así su futuro. La deforestación de cerca de seiscientas mil hectáreas por año y la creciente contaminación de los centros urbanos ponen en evidencia uno de los mayores dramas de nuestra Nación, que cobra una especial gravedad al constatar que muchas de sus secuelas son irreparables: sabemos que ya hemos perdido para siempre ecosistemas, fuentes de agua y especies animales y vegetales.

En estos cuatro años hemos iniciado la construcción de instituciones, la definición de políticas y el desarrollo de programas en un intento casi desesperado por detener y revertir este proceso de destrucción. Sería totalmente iluso afirmar que con lo realizado en las ocho dimensiones mencionadas tenemos garantizado el futuro. Se trata de un proceso reformador que, recogiendo valiosas experiencias y realizaciones del pasado, adquirió un vertiginoso ímpetu en la medida que avanzó el gobierno del presidente César Gaviria, ímpetu que debe ser acrecentado, o al menos mantenido, en lo que resta de esta década para resolver los grandes retos planteados.

De un lado, es preciso consolidar las instituciones creadas y culminar los programas iniciados durante el último cuatrenio, meta que de por sí configura una tarea de amplio alcance. De otro lado, se requiere concebir y emprender nuevas políticas, planes y programas, con el fin de llenar muchos de los vacíos existentes y enfrentar los nuevos problemas que se identifiquen o surjan. De la forma como se adelante esta enorme tarea dependerá el grado de éxito que alcancemos en detener los graves procesos de deterioro de nuestro 'medio natural.

El papel que jugará el próximo gobierno es crítico. La orientación, fortaleza, eficiencia y eficacia del Ministerio y de todas sus entidades subordinadas —cinco centros de investigación, 34 corporaciones autónomas regionales, cuatro entidades para la gestión ambiental en las ciudades mayores— dependerán en buena medida del acierto con el cual se conduzca su montaje en los próximos cuatro años. Asunto de no poca monta, toda vez que aquéllas son entidades que estamos construyendo para el largo plazo. Y del grado de éxito de su implementación dependerá en buena parte el éxito de la gestión ambiental, es decir, el acierto en la definición y ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos requeridos para resolver los graves problemas ambientales que nos aquejan.

Nos referimos aquí a programas prioritarios para el país, como son la lucha contra la contaminación y la deforestación; el desarrollo de los nuevos proyectos financiados con créditos internacionales contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Interamericano para la Reconstrucción y Fomento (BIRF); la concepción y desarrollo de los proyectos para la protección y restauración de los recursos naturales financiados con los recursos provenientes de los fondos Nacional del Medio Ambiente, de Regalías, Amazónico, el Eco fondo y, en general, con las nuevas fuentes previstas por la Ley de creación del ministerio. Por ello, no es gratuita la afirmación inicial, según la cual, en

la década de los noventa nos jugamos el futuro de los recursos naturales renovables y del

medio ambiente.

UN MINISTERIO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Durante el gobierno Gaviria se concibió, diseñó y aprobó la Ley 99 de 1993, mediante un complejo y completo proceso técnico y político que, incluyendo una amplia consulta ciudadana, tomó cerca de tres años, itinerario que ya reseñamos en la parte final del segundo capítulo.

En el primer semestre de 1994 se puso en marcha el Ministerio con base en la mencionada Ley, recogiendo los programas y actividades que se habían concebido, y en muchos casos iniciado, tres años atrás, con miras a su concreción. El gran reto planteado por la ley es construir una institución que materialice su misión de propender por el desarrollo sostenible o, en otras palabras, de propender por la necesaria, y muchas veces difícil, tarea de conciliar el desarrollo económico y social con la conservación y buen uso de los recursos naturales.

Sin embargo, corremos el grave riesgo de llegar a construir una entidad que acabe teniendo como obsesión —antes que misión— la de expedir regulaciones y velar por su cumplimiento, a través de variados instrumentos coercitivos. Se podría, entonces, llegar a tener una institución excesivamente regulatoria y policiva, que a la postre se constituya en un ente obstaculizante del desarrollo. Y que su afán regulatorio y policivo se convierta en pasto de la corrupción que invade crecientemente la administración pública. Esta posibilidad es factible, como lo revela esa gran proclividad hacia el control negativo que parece tener el sector público colombiano.

Naturalmente, se reconoce que las regulaciones y los mecanismos para hacerlas cumplir son esenciales en la tarea que debe adelantar el ministerio, tal como lo prevé la Ley. Pero son instrumentos concebidos para que el Ministerio cumpla con su misión fundamental, y no para que lleguen a sustituirla; es decir, la regulación y la coerción son medios básicos, y en muchos casos insustituibles, para la gestión ambiental, pero cabe el riesgo de que en su ejercicio se conviertan en un fin en sí mismo, escenario en el cual se podría augurar poco éxito para las nuevas instituciones.

El primer escenario, que expresa la meta deseada por quienes hemos estado comprometidos en su gestación, requiere un compromiso y una paciente labor entre el Ministerio y los entes del Estado encargados de definir los planes y políticas de desarrollo, así como con aquéllos que más afectan al medio ambiente. También precisa una labor de colaboración y concertación entre el Estado y la sociedad civil, metas factibles de realizar dados los múltiples espacios creados por la misma Ley para el efecto.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO: UNA PRIORIDAD DEL MINISTERIO

Conjuntamente con otros ministerios, el del Medio Ambiente deberá entrar a definir planes y políticas en áreas críticas del desarrollo: educación ambiental, población, expansión urbana, colonización, comercio exterior en aquellos campos que afecten el ambiente, política exterior y ordenamiento ambiental del territorio. Y a la par que define los criterios ambientales para la planificación de los diferentes sectores, deberá participar activamente en la incorporación de la dimensión ecológica en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Nacional de Inversiones.

Al cumplimiento de estas funciones que reconocen la íntima relación entre medio ambiente y desarrollo, deberá otorgarle el Ministerio una gran prioridad. Si no lo hace, se corre el riesgo de sustituir al INDERENA por una entidad de mayor jerarquía política que seguiría haciendo más de lo mismo. En la medida en que cumpla con eficacia las funciones que en estas materias le ha otorgado la Ley, el Ministerio y sus organizaciones subordinadas estarán en capacidad de confiar cada vez menos en el comando y el control como vías para resolver muchos de nuestros problemas ambientales. Vías que con frecuencia son infructuosas, y muchas veces difíciles de transitar, ya que tratan de atacar los síntomas sin tocar para nada las causas fundamentales, tal como lo ilustra dramáticamente el enorme y comprensible fracaso que han tenido nuestras autoridades ambientales en los intentos de regular y combatir la deforestación.

Sin duda, el cumplimiento de estas funciones implica dotar al Ministerio de profesionales altamente calificados, para lo cual se prevé un programa de formación que supla el vacío existente en Colombia, así como contratar estudios con entidades especializadas con el fin de que sirvan de base para definir estas políticas. Sin embargo, es necesario reconocer aquí la escasa experiencia que existe a nivel nacional en el ejercicio de algunas de estas funciones, como lo demuestran los casos de población, urbanismo y comercio y la interrelación de cada una de estas dimensiones con lo ambiental. Si bien, a nivel internacional no se ha recorrido mucho camino en esta dirección, es posible ganar significativas experiencias alcanzadas por algunos países en estas, materias, mediante programas de cooperación técnica.

EDUCAR Y CREAR CONCIENCIA AMBIENTAL EN LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

La intensificación de la intervención del Ministerio en educación ambiental está garantizada por diferentes programas financiados con recursos de crédito internacional, en particular los relativos a la renovación curricular a nivel de primaria, a la educación de funcionarios y a la formación en el campo forestal.

Sin embargo, los recursos siempre serán escasos para la titánica tarea de crear en la población una conciencia ambiental, labor que tomará varias generaciones. Parece urgente iniciar una campaña masiva de educación ambiental, haciendo uso de la televisión, la radio y la prensa escrita. Es algo que no se ha hecho en Colombia y que podría generar grandes dividendos.

Quizá una de las campañas educativas más urgente sea la dirigida a concientizar a los grupos dirigentes del sector público y del sector privado a nivel nacional, regional y local. La

experiencia de estos cuatro años ha enseñado que son muchos los miembros de estos grupos que, por su gran inconsciencia e insensibilidad, atropellan la salud de nuestros recursos naturales, con frecuencia con una arrogancia sólo explicable por su falta de conocimientos sobre nuestro medio ambiente. Arrogancia que, en muchas ocasiones, esconde seguramente intereses inconfesables. Fueron este tipo de consideraciones las que motivaron el financiar con los recursos de crédito del BID, una campaña de educación y concientización de dirigentes a todos los niveles, campaña que infortunadamente no se concretó, pero que bien podría revivirse en uno o más proyectos financiados por el Fondo Nacional del Medio Ambiente. Uno de los componentes de este programa debe ser el de educar a la principales autoridades de las entidades territoriales acerca de las responsabilidades que en materia de gestión ambiental les confiere la Ley.

COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE: DE LA CONSERVACIÓN A LAS BARRERAS ARTIFICIALES

La rápida inserción del país en los mercados internacionales requiere definiciones rápidas sobre comercio y medio ambiente, no sólo como estrategia para conservar y hacer buen uso de nuestros recursos, sino también como estrategia para darle al país ventajas competitivas. El establecimiento de la normatividad ambiental deberá hacer referencia obligada a las metas que el país se propone alcanzar con relación a su inserción en mercados ampliados como el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (NAFTA), que fija condiciones en esta materia.

De igual forma, el Ministerio deberá colaborar en la identificación de las áreas en las cuales el país podría encontrar nichos de mercado internacional para los llamados productos de consumo verdes o en aquéllos que, por su oferta ambiental, ofrezcan oportunidades únicas de negocio. Tales son los casos del ecoturismo, a desarrollarse en ámbitos de particular riqueza natural y paisajística, o el aprovechamiento de algunos de los recursos de la biodiversidad con base en el desarrollo de la biotecnología, área en la cual existen posibilidades concretas, como lo demuestra, por ejemplo, el rápido avance de la industria de la zootecnia. Al mismo tiempo, deberá colaborar con el ministerio de comercio exterior en la identificación de aquellas barreras artificiales que, a nombre de lo ambiental, se intenten imponer al acceso de nuestros productos, y adelantar las acciones del caso en defensa de nuestros intereses.

POBLACIÓN Y ASENTAMIENTOS HUMANOS: CLAVES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Los datos del censo de 1993 señalan la urgente necesidad que tiene el país de escrutar su tasa de crecimiento demográfico (que resultó más alta de lo estimado) y definir políticas y programas poblacionales, función que debe ejercer el Ministerio del Ambiente conjuntamente con el de Salud. Las más altas tasas de crecimiento de la población se ubican en zonas como el Chocó Biogeográfico, caracterizada al mismo tiempo por su alta biodiversidad, por su fragilidad ambiental y por su extremada pobreza. ¿Está acaso la región en capacidad de

absorber ese crecimiento poblacional? En caso de no estarlo, como parece ser la situación, ¿a qué nivel debería reducirse la tasa de crecimiento demográfico? ¿Cuáles deberían ser los programas que deben emprenderse en la zona para lograr dicho objetivo? Evidentemente, no tiene sentido referirse al asunto poblacional de esta región sin considerar simultáneamente la capacidad de carga de sus frágiles ecosistemas. Como tampoco tiene sentido definir una estrategia de conservación y uso sostenible de su biodiversidad sin hacer referencia al tema poblacional. Es el tipo de preguntas que en materia poblacional deberá enfrentar el nuevo Ministerio en las diferentes regiones del país.

La responsabilidad en la definición de la política de expansión urbana y su función de fijar los parámetros ambientales para los asentamientos humanos, son dos poderosos instrumentos con un gran valor, en términos de prever la contaminación de los centros urbanos y de asegurar una mejor calidad de vida para sus habitantes. La tarea más urgente es la de establecer unos lineamientos básicos que sirvan a los municipios para los procesos de planeación que, a su vez, deberán ser asesorados por las corporaciones autónomas regionales, las cuales deberán también moni-torear su cumplimiento.

Las anteriores consideraciones han estado orientadas a señalar, simplemente, áreas prioritarias de acción del Ministerio, en el cumplimiento de sus funciones en materia de definición de políticas de desarrollo. Pero en los casos de comercio, población y área urbana sabemos muy poco sobre el cómo hacerlo. En las tres dimensiones el campo de posibilidades es enormemente vasto, lo cual exige un cuidadoso escrutinio de las prioridades. Precisamente por eso el Ministerio encomendó al Centro Regional de Población un estudio que contenga recomendaciones sobre la forma como deberá acometer la definición de políticas sobre población, expansión urbana y asentamientos humanos, que incluya tanto los contenidos críticos a desarrollar, como también la organización interna que deberá darse y los mecanismos concretos de interacción con los otros entes públicos con responsabilidades en estas áreas. Por esta razón se iniciaron algunos contactos en materia de cooperación internacional, con el fin de ganar la experiencia adquirida en otras latitudes en relación con estos aspectos.

A diferencia de las tres áreas mencionadas, en la definición de políticas sobre ordenamiento ambiental del territorio, educación y política exterior, Colombia cuenta con una larga y rica experiencia sobre la cual se requiere montar el ejercicio de estas funciones, tal como se hizo, en el caso de la política exterior, durante los primeros seis meses de vida del Ministerio.

RELACIONES INTERNACIONALES: EN BUSCA DE LA SOLIDARIDAD GLOBAL

La política exterior del Ministerio parte de la necesidad de mantener y acrecentar el alto perfil ganado por Colombia, gracias a su activa participación durante la Cumbre de la Tierra. Se orienta prioritariamente a buscar la ratificación de las convenciones de Biodiversidad, Cambio Climático y Basilea (ésta última sobre movimientos transfronterizos de desechos tóxicos y peligrosos), ratificación que debe conducir a una agresiva actividad de diversas áreas del Ministerio para cumplir con nuestras obligaciones y reclamar nuestros derechos.

Igualmente, la política se ha dirigido a intensificar la participación de Colombia en las convenciones sobre Maderas Tropicales (ITTO) y de comercio de especies en peligro de extinción (CITES). También, a participar activamente en la Comisión de Desarrollo Sostenible, responsable del seguimiento de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra, en particular la Agenda 21 y la Declaración de Río; fortalecer las relaciones fronterizas, principalmente con Venezuela y a través del Tratado de Cooperación Amazónica; y obtener la cooperación internacional requerida tanto a nivel bilateral como multilateral, para el cual, el Global Environment Facility (GEF) constituye un mecanismo que merece la mayor atención. La realización de la Conferencia Mundial sobre Población, de El Cairo, y el seguimiento de los convenios y acuerdos que allí se alcancen deberán también constituir una de las áreas fundamentales de trabajo del Ministerio.

Los satisfactorios resultados alcanzados en el Programa Colombia de Cooperación Internacional, demuestran la conveniencia de definir y adelantar una estrategia coherente en este campo. Pero este programa ya se agotó, por lo cual es necesario hacer una definición de prioridades en este frente, más cuando la oferta de recursos a nivel internacional es restringida frente a las necesidades de los países en desarrollo, tal como lo confirma la negativa de los países desarrollados a aportar los recursos nuevos y adicionales necesarios para financiar los acuerdos de la Conferencia de Rio de Janeiro. Es más, los recursos de cooperación internacional, Norte-Sur, han disminuido después de la Cumbre de la Tierra. Pero al tiempo que esto ocurre, los países desarrollados han reorientado los recursos destinados a la cooperación internacional, dando cada vez mayor prioridad al tema ambiental, oportunidad que el Ministerio deberá aprovechar y optimizar. Aquí se requiere hacer un ejercicio para fijar las prioridades, es decir, analizar en qué áreas requerimos la cooperación internacional y en cuáles no, e incluso definir en cuáles no la deseamos. El no hacerlo puede llevar, no solamente a una dispersión de esfuerzos, sino también, cosa aún más grave, a que otros definan las prioridades por nosotros. La ayuda internacional para áreas selectivas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y para la gestión ambiental urbana tienen una alta prioridad.

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO: UN INSTRUMENTO ESTRATÉGICO

Si bien sobre el ordenamiento ambiental del territorio existen diversas experiencias, en particular sobre casos puntuales de algunas cuencas hidrográficas, el desarrollo de esta área fundamental para la gestión ambiental presenta un gran atraso.

Es urgente adelantar este proceso en aquellas regiones frágiles sometidas a presiones singulares, como son los casos del Chocó Biogeográfico, la Orinoquia (principalmente en Cusiana y Arauca), San Andrés y Providencia y las áreas vecinas a los grandes centros urbanos. Para el ordenamiento de la primera región se han previsto recursos de crédito del Banco Mundial, proceso al que contribuirán también los resultados que se obtengan en el Proyecto Biopacífico.

En Providencia, por mandato de la Ley 99, se inició en febrero de 1994 un proceso dirigido a definir el ordenamiento de su territorio y su plan de desarrollo, sin los cuales las autoridades

no podrán autorizar nuevas construcciones de carácter comercial. En el caso de la Amazonia, se iniciará un programa de ordenamiento en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, en el cual el Ministerio deberá participar activamente.

Por otra parte, la Ley declara "la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal". Al mismo tiempo, ordena al Ministerio identificar las zonas aptas para las explotaciones mineras y sobre esa base la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales. Este último mandato se cumplió mediante una resolución expedida en julio de 1994, pero tendrá que enriquecerse con nuevos estudios. Esta determinación busca frenar la anárquica explotación de canteras, gravilleras, etc., que destruyen paulatinamente los recursos naturales y paisajísticos de esta región.

Con respecto al ordenamiento territorial, la misma Ley ordena que los municipios y el Distrito Capital expidan la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las anteriores disposiciones y las que a nivel nacional expida el Ministerio. Tarea urgente en la cual deberán participar activamente el Ministerio y la CAR, de conformidad con las funciones que la Ley les otorga. Con el fin, la cartera ambiental contrató un estudio con el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Javeriana (Ideade), que sirva de base al necesario proceso de concertación en el cual deberá participar la sociedad civil. Procesos de determinación de zonas compatibles con la actividad minera y de ordenamiento del uso del suelo deberán adelantarse también en las áreas vecinas a Medellín, Cali y Barranquilla y otras regiones sometidas a una gran presión, con el liderazgo y asesoría técnica del Ministerio y las corporaciones correspondientes.

URGE ORDENAR LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL SECTOR MINERO

En lo concerniente al establecimiento de los criterios ambientales para la planeación de los diversos sectores de actividad y a su control, el Ministerio deberá prestar atención prioritaria al minero, dados los graves daños ambientales que generan la pequeña y mediana minería.

Miles de explotaciones mineras, muchas ilegales, en las áreas del carbón, las calizas, los materiales de arrastre, las canteras de piedra y arena, y el oro, se hacen en forma anti técnica y sin ningún miramiento ambiental.

El caso del oro es dramático: las retroexcavadoras irrumpen, con frecuencia sin permiso alguno, en las riberas de diversos ríos de zonas apartadas del país, arruinándolas y provocando graves problemas de sedimentación. Además, los procesos de amalgama conllevan, por lo general, vertimientos de altas cantidades de mercurio a los ríos. Dados los graves daños que produce algunas actividades mineras, no parece haber alternativa distinta, como acción inmediata, a la suspensión de las actividades, la exigencia de su reparación y, eventualmente, la imposición de sanciones, para posteriormente buscar la normalización de estas explotaciones desde el punto de vista ambiental, y su legalización. La tarea se ha

iniciado, con la expedición de resoluciones que ordenan la suspensión de este tipo de explotaciones de oro en los ríos Raposo, Anchicayá y Calima. Pero hay que reconocer que su implementación no será fácil, tanto en éstos como en la larga lista de casos en que se habrá de proceder en forma similar, no sólo en el área aurífera sino también en otras áreas de la minería. Para hacer efectivas las medidas se necesitará con frecuencia la intervención de cuerpos especiales de las Fuerzas Armadas, en áreas que a menudo coinciden con zonas de guerrilla. Sin duda, éste es un problema que requiere atención prioritaria. Naturalmente, el Ministerio y las corporaciones deberán adelantar procesos de concertación con los sectores mineros y acordar planes de cumplimiento, siempre que las circunstancias lo permitan.

Si bien la acción del Estado parece factible en lo referente a la mediana minería, resolver el problema de los pequeños mineros, que en su lucha por sobrevivir causan daños considerables al ambiente, requerirá una acción más compleja en la cual el Ministerio deberá adelantar acciones conjuntas con otros entes del Estado, tendientes a ofrecer asistencia técnica o alternativas productivas cuando así se precise. Sin embargo, este problema es de tal magnitud, que su solución en el corto y mediano plazo será, en el mejor de los casos, de carácter parcial.

OBRAS PÚBLICAS: EL SECTOR MAS DEPREDADOR

En su relación con los otros entes del sector público que adelantan obras con significativos impactos ambientales, el Ministerio del Medio Ambiente deberá sustituir la gestión sancionatoria y coercitiva predominante por una de carácter preventivo.

Como gerente del INDERENA me vi en la obligación de suspender diversas obras públicas que no contaban la licencia ambiental. En 1993, detuvimos la construcción de cerca de veinte carreteras del ministerio de Obras Públicas y de las entidades territoriales, por no contar con ese requisito. Son situaciones de difícil manejo para la autoridad ambiental que, por lo general, es injustamente señalada por los infractores como obstaculizadora del desarrollo. Estos casos generalmente son motivados por el afán de algunos dirigentes de inaugurar las obras, sin entender que las mismas corren serios riesgos si no son construidas con las debidas medidas de prevención y mitigación ambiental. Así lo confirman los numerosos casos de puentes quebrados, deslizamientos y obstrucción de vías por derrumbes en las épocas invernales, la mayoría de las veces como consecuencia de errores de manejo ambiental durante su construcción.

Con la nueva Ley se prevén instrumentos para evitar este tipo de situaciones, tales como el Diagnóstico Ambiental de Alternativas y la intervención del Ministerio en los procesos de planeación de los diversos sectores. Ahora bien, su adecuada utilización estará supeditada al necesario clima de consulta y concertación que deberá crear el Ministerio. Ya se han realizado los primeros pasos, entre ellos el examen del plan 1994-95 de la red vial nacional, con el fin de acordar un programa de trabajo conjunto entre los ministerios de Transporte y Medio Ambiente, en lo concerniente a los diagnósticos de alternativas y estudios ambientales requeridos, como pasos previos al otorgamiento de las licencias ambientales y a la iniciación de las obras.

PLAN DE CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN

Como explica detalladamente el capítulo VII de este libro, la lucha contra la contaminación es una de las mayores prioridades nacionales. Así lo indica el estudio adelantado durante dos años por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de la Unidad de Soporte para el Control de la Contaminación, que ahora trabaja para el Ministerio.

El estudio determinó que cerca del 80% de la contaminación industrial del país se concentra en las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, y en el valle de Sogamoso, Barrancabermeja y Cartagena, igualmente, se encontró que cerca del 70% de la contaminación producida por las fuentes móviles se concentra en las primeras tres ciudades. Se identificaron, además, los principales sectores productivos y de servicios que generan esa contaminación y la forma inadecuada como se dispone la mayor parte de los desechos industriales.

Al concluir que la normatividad para el control de la contaminación requería una reforma legal, el ministerio inició el proceso de actualización y complementación mediante siete reglamentaciones: vertimientos a las aguas superficiales, aguas subterráneas, emisiones de fuentes fijas, emisiones de fuentes móviles, disposición de desechos peligrosos, tasas de uso y retributivas, y licencias ambientales.

Pero no basta con un diagnóstico y una normatividad. Se necesitan también instituciones capaces de hacer cumplir la ley, ya sea por la vía de la concertación o por la vía coercitiva. Esta fue una de las principales motivaciones que dio lugar a la Ley 99 de 1993, que prevé la creación de 26 nuevas organizaciones para la gestión ambiental (el Ministerio, 16 corporaciones, cinco institutos de investigación, cuatro entidades para los principales centros urbanos) y la reestructuración de las 21 existentes (18 corporaciones y tres institutos de investigación).

Un hecho relevante en la lucha contra la contaminación es la creación de entidades especializadas para la gestión ambiental urbana en las ciudades de más de un millón de habitantes, es decir, para las cuatro ciudades mencionadas. Con este fin, se iniciaron negociaciones con el Banco Mundial para obtener un crédito. La intención, más que la de obtener recursos, es la de asegurar la cooperación técnica internacional requerida para el establecimiento de estas cuatro instituciones que, además de estar dotadas de un personal altamente especializado, deberán dotarse de tecnologías duras y blandas para adelantar la compleja tarea que se les exige, y aprender de las experiencias alcanzadas en centros urbanos como ciudad de México, Santiago de Chile y Los Ángeles. En otras palabras, mediante esta estrategia se trata de evitar caer en el tropicalismo de creer que aquí contamos con toda la técnica y los técnicos requeridos para establecer estas entidades, así como de minimizar el riesgo de que las nuevas entidades se conviertan en pasto de las apetencias clientelistas.

Al lado de la creación de estas instituciones, en la corporación de Cartagena y del Canal del Dique, en la corporación de Santander y en Corpoboyacá se necesita establecer mecanismos para aliviar los graves problemas de contaminación de Cartagena, Barrancabermeja y el Valle de Sogamoso. Al gobierno de Ernesto Samper le tocará montar los cuatro laboratorios ambientales de referencia, cuya financiación se encuentra lista, y que constituyen instrumentos indispensables para combatir la contaminación. Estas siete instituciones para la gestión urbana deberán concentrar parte de su capacidad en cambiar la forma antitécnica e irresponsable con la que se disponen los desechos tóxicos y peligrosos en el país, con graves riesgos para la salud humana.

Pero la lucha contra la contaminación, uno de los programas prioritarios del Ministerio, deberá también extenderse a todos los asentamientos humanos del país. Al Ministerio y a las corporaciones regionales les toca liderar una gran campaña para la adecuada disposición de las basuras y de las aguas servidas que, en últimas, son responsabilidad de los municipios. En pocos años debemos detener la tradición de la mayor parte de nuestros municipios de lanzar las basuras a nuestras fuentes de agua o a los vecinos, y pasar a disponer de ellas con tecnologías adecuadas.

LA LUCHA CONTRA LA DEFORESTACION Y EL EMPOBRECIMIENTO DE LOS SUELOS

La responsabilidad conjunta con el Ministerio de Agricultura de definir las políticas de colonización es palanca fundamental en el combate contra la deforestación. En la Ley de Reforma Agraria, sancionada en julio de 1994, se introdujeron normas relativas a la creación de las reservas campesinas, que deben ser complementadas con programas de crédito, auspiciados por el ministerio de Agricultura, y con asistencia técnica que brindarán éste y el Ministerio del Ambiente. Difícilmente se puede pensar en una estrategia más importante que ésta para detener la deforestación, no obstante todos los riesgos e incertidumbres que entraña. Pero si no se adelanta en forma integral y no se le dota de los recursos requeridos, podemos estar seguros de que la destrucción masiva de nuestros bosques continuará su marcha.

Sabemos de la enorme importancia de la reforestación, pero poco se ha hecho en Colombia al respecto. Ante las responsabilidades que en materia de reforestación comercial la Ley 99 le asigna al ministerio de Agricultura, la cartera ambiental deberá establecer los criterios ambientales para este tipo de plantaciones y fomentar la utilización del Certificado de Incentivo Forestal, cuya ley fue sancionada a principios de agosto de 1994. Este último es un mecanismo de enormes potenciales para propiciar la reforestación comercial y protectora-productora de cuencas. En su implementación se habrán de tomar en cuenta las positivas experiencias de reforestación comunitaria que han realizado el INDERENA y las corporaciones.

Para realizar las campañas de reforestación la autoridad ambiental deberá señalar la conveniencia de utilizar especies nativas o exóticas en las áreas en las cuales se proceda a plantar bosques con diversos objetivos (comercial, protector, protector-productor). La controversia "exóticas vs. nativas" con frecuencia se ha caracterizado por posiciones que no

tienen el debido respaldo científico, a veces marcadas por un tinte ideológico. Por esa razón, desde Colciencias (en el Comité del Medio Ambiente y Hábitat) se promovió un concurso para adelantar una investigación que establezca el estado del conocimiento que se tiene en Colombia sobre la reforestación con variedades exóticas y nativas, que sirva no sólo para guiar la acción de las autoridades ambientales y del ciudadano interesado en plantar bosques, sino también para elaborar una agenda de investigación sobre la materia.

La investigación forestal dirigida a desarrollar paquetes tecnológicos para la reforestación con especies nativas, a determinar el comportamiento de las exóticas y a avanzar en nuestro conocimiento sobre el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales, se incrementará con el programa previsto en el crédito del Banco Mundial, que también contempla el fortalecimiento de los programas de formación de profesionales forestales. Es el reconocimiento del enorme atraso de estas áreas en Colombia, cuya recuperación demandará un trabajo sistemático de largo plazo.

Para la conservación y aprovechamiento sostenible de los bosques se necesita contar con una política forestal y con la creación y revisión de instrumentos para su administración, entre ellos, un plan de ordenamiento forestal, la revisión de los sistemas de concesiones y permisos forestales y la adecuación de las tasas de aprovechamiento. Su precaria existencia en el país hace difícil y muchas veces ingrata, la tarea de las autoridades ambientales en materia de administración de bosques. El INDERENA, apoyado por la Organización Internacional de Maderas Tropicales ha hecho una primera aproximación a la materia, que servirá como insumo al trabajo que se adelantará con recursos del Banco Mundial. También, bajo los auspicios de aquella institución, se iniciaron programas para la recuperación del pie de monte caqueteño y la protección de los manglares. En esta última área tiene especial importancia el proyecto de recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta, iniciado recientemente con financiación del BID y cuya ejecución se prolongará por más de una década.

Ante la constatación del grave empobrecimiento de las tierras, no sólo por la erosión causada por la deforestación, sino también por prácticas agropecuarias inadecuadas, se requerirá la definición conjunta de políticas con el ministerio de Agricultura en esta última área, dándole prioridad a aquéllas dirigidas a disminuir el uso de agroquímicos y a buscar su adecuada aplicación.

HACIA UNA POLÍTICA PARA LA PROTECCIÓN DE LAS FUENTES DE AGUA

Hemos mencionado la lucha contra el empobrecimiento de los suelos, la deforestación, la contaminación, la reforestación, como las cuatro áreas prioritarias. La adopción de políticas adecuadas para estas áreas favorecerá la conservación de nuestras cuencas hidrográficas. Es urgente adelantar un programa nacional dirigido a proteger las cuencas hidrográficas que proveen hoy de agua potable a los municipios del país y a las que los proveerán en el futuro.

Como una fuente de recursos para esta actividad se prevé el necesario cobro a los acueductos por uso de las aguas, particularmente en el caso de las ciudades grandes e

intermedias; dichos recursos deberán utilizarse en la protección de las cuencas respectivas.

El programa deberá incluir diversas acciones, desde la protección de una microcuenca en un pequeño caserío hasta la defensa de ecosistemas vitales para la producción de agua, como los páramos, la Sierra Nevada de Santa Marta, el macizo colombiano o el Parque Nacional de los Nevados. A la recuperación del macizo, la Ley 99 destina recursos del Fondo Nacional de Regalías, en cuya orientación deberán participar el Ministerio y las corporaciones del área.

Las corporaciones adquieren una gran responsabilidad al convertirse en los únicos ejecutores de los recursos procedentes del sector eléctrico para proteger las cuencas hidrográficas que alimentan los embalses de las hidroeléctricas. El ministerio deberá fijar los lineamientos para el diseño y ejecución de los programas y proyectos a realizar con estos recursos, que si bien son cuantiosos, no parecen suficientes. Además, deberá montar conjuntamente con el ministerio de Minas y Energía una monitoria sistemática para medir la eficiencia en el uso de estos recursos.

En este contexto, la descontaminación de los ríos que atraviesan las grandes ciudades y la protección de sus cuencas, tienen una importancia estratégica. La recuperación de ríos como el Bogotá, Cali, Ceibas, y Chicamocha tienen, además, un gran significado simbólico y de concientización de la ciudadanía. Los planes de recuperación del río Medellín en Antioquia y del Lebrija en Santander, son una buena demostración de que es posible acometer ambiciosos proyectos en el campo ambiental y dan buenas perspectivas para los planes de salvación de los ríos Magdalena y Cauca, aunque la tarea tarde varias décadas.

LA CONSERVACION Y EL USO RACIONAL DE LA BIODIVERSIDAD

Es también prioritario continuar el proceso de definición de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) y adelantar paulatinamente las acciones correspondientes. Naturalmente, la lucha contra la contaminación, la deforestación y la pérdida de suelos, y el programa de protección de nuestras cuencas hidrográficas son acciones vitales para la conservación de la biodiversidad. Pero esto no basta. Es esencial definir la Estrategia con el fin de determinar los ecosistemas y las especies de fauna y flora, marinas y continentales, que requieren una atención prioritaria, así como los programas y proyectos correspondientes.

La definición de prioridades en ésta y otras áreas resulta vital. El país no cuenta con los recursos para adelantar la protección efectiva de todos y cada uno de nuestros recursos naturales renovables. Tenemos que tomar decisiones sobre las prioridades de conservación, estableciendo qué hacemos hoy y qué dejamos para el futuro. Ello seguramente significará tomar decisiones duras, para muchos dolorosas y, quizá, éticamente inaceptables.

Evidentemente, al dejar acciones de conservación para el futuro corremos el riesgo de enfrentar pérdidas irreparables. Pero esta realidad la impone entre otras cosas, la falta de solidaridad internacional, sin la cual, como se reconoció en la Cumbre de la Tierra, no será

posible conservar la biodiversidad de países como Colombia, la segunda nación del planeta más rico en este recurso.

En el proceso de diseño de la ENB se debe otorgar importancia primordial a la definición de las estrategias regionales, dos de las cuales ya están en marcha: la del Chocó Biogeográfico, bajo responsabilidad del Proyecto Biopacífico, y la de la Sierra Nevada de Santa Marta, iniciativa de la Fundación Pro-Sierra, con los auspicios del Ministerio. Así mismo, en la renovación del programa Tropembos, se acordó que éste asesore al Ministerio en la definición de la estrategia para la Amazonia y, en particular, que avance en la determinación de las áreas mínimas para la conservación de la biodiversidad.

LOS PARQUES NATURALES, PRINCIPAL ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN

Los Parques Nacionales, la principal estrategia para la conservación *insitu*, deben ser fortalecidos. Precisamente por eso, el manejo de estas reservas se asignó al Ministerio del Medio Ambiente como una de sus únicas responsabilidades ejecutivas.

La declaración de áreas del Sistema Nacional de Parques Naturales y Áreas Protegidas y el desarrollo de actividades de conservación, manejo, investigación, educación y recreación en algunas de ellas, ha permitido evitar la destrucción y la degradación de ecosistemas y valores biológicos sobresalientes del país. Este es, sin duda, uno de los mayores legados que deja el INDERENA.

Sin embargo, la limitada asignación presupuestal ha llevado a una insuficiente presencia institucional y, en consecuencia, a deficiencias en el control y manejo de estas áreas. Ante esta situación, problemas como las presiones antrópicas internas y externas, la tenencia de la tierra y las limitaciones en el conocimiento de los valores de estas reservas, así como de las amenazas que se ciernen sobre ellas, no han sido resueltos.

Adicionalmente, la falta de valoración que demuestran las instancias nacionales, regionales y locales de los beneficios económicos que se derivan del Sistema de Parques, y las limitaciones en la generación de recursos propios, han impedido su adecuado desarrollo y, por ende, que se cumpla con los objetivos de su creación.

Durante la administración Gaviria se intentó resolver el problema de insuficiencia de recursos, al destinarles una porción sustantiva del Fondo Ambiental Cafetero. Desafortunadamente, estos recursos no se concretaron debido al desplome del Fondo, quizá la mayor frustración sufrida por quienes estuvimos al frente de la gestión ambiental en este período. Si bien se han obtenido recursos internacionales para los parques del Pacífico, así como para el de los Nevados y el de Isla de Salamanca, se requiere incrementar en forma sustantiva el presupuesto para el Sistema Nacional de Parques, como uno de los requisitos básicos para su conservación. De no hacerse, continuaría el proceso de deterioro que presentan muchas de sus unidades, lo que, además de las graves consecuencias para el país, constituiría un gran fracaso para el Ministerio.

No basta, sin embargo, con la obtención de recursos adicionales. Por ello, en el marco de la Estrategia Nacional de Biodiversidad se inició el diseño de una estrategia particular para la conservación de las áreas del Sistema, que incorpore por lo menos, siete componentes básicos: planificación de las reservas, valoración económica de las unidades de conservación, apoyo a la gestión desde lo regional y local, promoción de la participación de las comunidades y de la sociedad civil en su gestión, fortalecimiento institucional y apropiación de las áreas protegidas por parte del Estado, consolidación de un programa de ecoturismo, y finalmente, desarrollo de la investigación científica en ellas.

Otra prioridad para la conservación *in situ* es la promoción de la creación de reservas privadas, modalidad de conservación que permite a la sociedad civil contribuir en la protección de zonas de gran valor ecológico.

Un proyecto de reglamentación en ese sentido fue elaborado por la Red Nacional de Reservas Privadas, a petición del Ministerio.

LA AMAZONIA Y EL CHOCO BIOGEOGRAFICO: PRIORIDADES DE LEY

La Ley 99 establece como una de las funciones del Ministerio la de "fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonia colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar esos ecosistemas".

En el caso de la Amazonia se prevén un instituto de investigación especializado y dos corporaciones especiales, cuyas juntas directivas están presididas por el ministro del medio ambiente, quien ejerce un fuerte control y, además, es el encargado de dar el visto bueno a las licencias ambientales que se otorguen para vías, actividades mineras y permisos forestales. La Unidad de Parques Nacionales del ministerio tiene, a su vez, la responsabilidad de administrar los parques ubicados en esas áreas. Además, bajo la tutela del Ministerio comenzó a funcionar el Fondo Amazónico, financiado por la Comunidad Europea, y los Fondos nacionales del ambiente y de regalías deberán dar prioridad a los proyectos provenientes de la región. A todo esto se suma el hecho de que el ministro del medio ambiente preside el Corpes de la Amazonia.

En síntesis, el Ministerio tiene una responsabilidad directa en la Amazonia, muy superior a la de otras entidades del orden nacional, para lo cual se le ha dotado de diversos instrumentos.

Para el Chocó Biogeográfico se previó una corporación especial que cubre al departamento; el resto queda en manos de seis corporaciones, cuya responsabilidad mayor en términos de su jurisdicción se concentra en otras regiones. Ello sin duda exige al Ministerio una labor de coordinación, mediante el uso de las funciones contempladas para ese fin. Este proceso se hace más complejo ante la necesidad de intervenir en la orientación del Plan Pacífico. Se anota que Codechocó tiene con el Ministerio las mismas relaciones arriba anotadas para el caso de las corporaciones amazónicas, lo que constituye una delicada responsabilidad dadas

las fuertes presiones que existen sobre el área.

La ley previo también la creación de un instituto de investigación especializado en la región, al que se incorpora el Proyecto Biopacífico. El Ministerio y las corporaciones encuentran apoyo científico y técnico en este proyecto, del cual también ejecutan las actividades piloto de desarrollo sostenible y su divulgación. Esta acción se verá fortalecida con el programa de parques nacionales, financiado con recursos internacionales, y con los proyectos financiados con recursos del Banco Mundial, dirigidos especialmente al Chocó Biogeográfico.

Finalmente, el Ministerio deberá participar, de conformidad con la Ley 70 de 1993, en la adjudicación de tierras a las comunidades negras y en el proceso de consolidación de esta modalidad de propiedad colectiva en lo relativo al adecuado aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Así como el Ministerio y las corporaciones tienen responsabilidades con las comunidades negras del Pacífico, también las tienen en la consolidación de los resguardos indígenas de esta región, de la Amazonia y del resto del país. Los Fondos nacional de regalías, del ambiente y amazónico, así como el Eco fondo, deberán dar prioridad a la financiación de proyectos de desarrollo sostenible a estas comunidades.

EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LAS ENTIDADES AMBIENTALES

Cuando se crea o se transforma una organización pública en Colombia, su puesta en marcha se dedica a las labores de reglamentación, diseño de la estructura organizacional, definición de la planta de personal, diseño de los manuales de funciones y procedimientos, y a la selección y enganche del personal. Durante los primeros seis meses, el Ministerio se concentró en las primeras cuatro tareas y vinculó a un grupo de profesionales, que equivale al 20% de la planta de personal proyectada.

El diseño del Ministerio y de las entidades que le están subordinadas se emprendió con base en la teoría organizacional moderna. Por ejemplo, el diseño de la estructura interna del Ministerio se ha hecho con base en el criterio de flexibilidad y adaptabilidad, lo que llevó a la creación de una planta de personal global, que podrá ser distribuida en diversos grupos de trabajo, de duración temporal o permanente, de acuerdo con las necesidades de la entidad; el diseño del Sistema Nacional de Información Ambiental, plasmado en el correspondiente decreto reglamentario, se basa en la concepción de sistema abierto, la cual también deberá guiar la reglamentación del Sina. Así mismo, el diseño de los procedimientos y trámites para el otorgamiento de las licencias ambientales se basa en los criterios de transparencia, agilidad y economía. Es una tarea que se comenzó para el establecimiento del Ministerio y para la reestructuración de las corporaciones existentes y que requerirá ser fortalecida y ampliada para el montaje de las 16 nuevas corporaciones, los centros de investigación, etc.

Además, se deberá establecer una estrategia que asegure que el Ministerio, las corporaciones

y los centros de investigación se doten de recursos humanos altamente calificados y de una capacidad científica y tecnológica óptima para poder cumplir sus funciones.

La tarea de la puesta en marcha de una institución pública normalmente se concentra en los aspectos antes mencionados, sin duda cruciales. Pero debo señalar que así se adelante esa tarea con el mayor celo, se está a mitad de camino. Porque la teoría organizacional moderna nos ha mostrado cómo organizaciones dotadas con sofisticadas estructuras organizacionales, con plantas de personal provistas con recursos humanos de alta calificación y con manuales de funciones y procedimientos bien diseñados, no siempre demuestran un óptimo desempeño.

Se requiere recorrer la otra mitad del camino, es decir, desarrollar un proceso para crear una cultura organizacional consecuente con la concepción con la cual fueron creados el Ministerio y las 43 organizaciones subordinadas. En la práctica, significa crear entre sus funcionarios los valores, las actitudes y los comportamientos requeridos para desarrollar su misión fundamental: la de buscar el desarrollo sostenible, lograr el cumplimiento de las funciones asignadas y crear una cultura ambiental.

Una cultura que favorezca la conciliación del desarrollo económico y social con la conservación y buen uso de los recursos naturales y el medio ambiente, frente a la visión de que el desarrollo siempre atenta contra la salud de nuestra naturaleza. Una cultura que privilegie la búsqueda de la colaboración, la concertación, el trabajo conjunto con los diversos sectores productivos y de servicios, públicos y privados, para alcanzar las metas ambientales que se propongan, en contraste con el énfasis en funciones puramente coercitivas. Una cultura que propenda por la concepción y diseño de las reglamentaciones y normas necesarias, sin caer en los excesos regulativos y reglamentarios. Una cultura que propicie los procesos participativos dentro de la organización y fomente la participación de la sociedad civil en las decisiones que afecten el ambiente, en contraste con la concepción vertical, autoritaria y alejada del ciudadano. Una cultura que propicie la excelencia organizacional en relación con la eficiencia, la eficacia, el buen servicio al ciudadano y el trámite ágil y transparente.

La cultura organizacional de la vocación por la excelencia, contrasta con aquella marcada por la vocación por la mediocridad. La mediocridad organizacional —con sus expresiones de ineficacia, ineficiencia, falta de compromiso de sus miembros, poca transparencia y agilidad en los trámites, irrespeto por los usuarios— es una de las notas predominantes de los entes públicos, aunque, valga decirlo, de esa patología contemporánea no se escapa buena parte del sector privado. La excelencia organizacional es la excepción, a tal punto que existen teóricos de la administración (o los muy bien remunerados "gurús organizacionales") que se han especializado en identificar organizaciones públicas y privadas con desempeño altamente satisfactorio con el fin de escrutar las causas de su éxito.

Lo cierto es que la teoría organizacional moderna nos enseña hoy que es factible diseñar y construir organizaciones que se acerquen a ese ideal de excelencia. Y que para hacerlo existen diversas formas de intervención, de técnicas y de instrumentos que pueden ser orquestadas en un sistemático conjunto de tareas previamente planeadas, que conduzcan a crear una cultura en favor de la eficiencia y la eficacia. En el caso del Ministerio debe conducir también a la creación de una cultura que favorezca el desarrollo sostenible, como su misión

fundamental.

Esta tarea deberá desarrollarse en el Ministerio y en todas las entidades ambientales del país, de una manera sistemática y durante varios años, lo que implica una inversión cuantiosa de recursos. En esa dirección se inició el programa DÍA (Desarrollo Institucional Ambiental) pero requiere ser sustancialmente fortalecido en la medida que se pongan en marcha

las 23 nuevas organizaciones. Para el efecto se han previsto unos recursos económicos que deben ser incrementados.

En el propósito de la creación de una cultura organizacional, la capacitación juega un papel importante; de ahí que el programa previsto de actualización de funcionarios, con recursos del BID y administrado por el ICFES, debe ser redefinido y articulado a la estrategia general; si no se hace puede perderse una gran oportunidad.

La medida del éxito dependerá también de la forma como se logren establecer las inter-relaciones entre este numeroso y complejo grupo de organizaciones. Así, por ejemplo, es posible imaginarse un escenario en el cual los cinco institutos de investigación trabajen como "ruedas sueltas" con respecto al Ministerio, descoordinados entre sí, sin proveerlo de la información que requiere, aunque adelanten una investigación muy meritoria. O un escenario de los cinco institutos dedicados a proveer, en forma coordinada y conjunta, la información científica y técnica requerida por el Ministerio para la formulación de las políticas y expedición de normas, establecidas en sus funciones. Se deberá trabajar en pro de la cultura organizacional, buscando crear un espíritu de cuerpo en las 43 organizaciones subordinadas y el Ministerio, para que exista un consenso mínimo sobre su misión y objetivos, que permita trabajar como un equipo, es decir, como parte del Sistema Nacional del Ambiente.

Así mismo, se deberán diseñar las formas precisas de inter-relación en lo que se refiere a las funciones compartidas y a la necesaria coordinación de sus actividades. Por ejemplo, resulta prioritario diseñar un sistema único de otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, etc., que no sólo ofrezca al usuario certidumbre sobre los trámites que debe realizar ante las diversas corporaciones, sino que también le ofrezca certidumbre sobre los plazos máximos para su obtención. Igualmente, se deberán diseñar mecanismos precisos de coordinación para adelantar las tareas conjuntas, como las relativas a la administración o protección de ecosistemas compartidos por dos o más corporaciones.

Por último, es necesario subrayar la necesidad de establecer y fortalecer el ejercicio de una función en la cual ha sido tremendamente débil la gestión ambiental en Colombia: el monitoreo. El INDERENA y las corporaciones han otorgado licencias ambientales, concesiones y permisos forestales, mercedes de agua, permisos de vertimientos, etc., muchos de los cuales han sido, en el mejor de los casos, materia de un precario monitoreo. Esta carencia trunca la gestión ambiental en uno de sus componentes esenciales: el de verificar el cumplimiento de las condiciones de uso del recurso natural o de las obras de prevención, mitigación o restauración necesarias.

Ya el Ministerio logró otorgar con eficiencia las primeras licencias ambientales que le son

privativas. Ahora se comienza a montar la Sub-dirección de Seguimiento con la capacidad suficiente para adelantar esa tarea, pues, si no se logra corregir el gran vacío que en materia de monitoreo ha caracterizado la gestión ambiental en Colombia, el intento de detener el deterioro se verá frustrado. Por esto habrá que dotar al Ministerio y a sus organizaciones de los medios necesarios para trabajar, tanto a nivel de estructura como de cultura organizacional, con el fin de crear las condiciones requeridas para adelantar una monitoria razonable.

En síntesis, como lo ha señalado el profesor Carlos Dávila:

"para llevar a cabo la misión institucional y los avanzados conceptos ambientales en que se basa el ministerio del Medio Ambiente, su forma de gestión y de organización deben guiarse desde un comienzo por las ideas y técnicas más avanzadas en materia de gestión pública contemporánea. Se evitará así el contrasentido de que la misión y ejes orientadores del Ministerio, definitivamente de vanguardia, se vean obstaculizados por formas de gestión y organización arcaicas y ya agotadas en la crisis de la ineficiencia, inoperancia, desatención de la sociedad civil y corrupción de la administración pública colombiana."

LOS PELIGROS DE EXCESOS DE NORMAS

Una de las tareas más delicadas del Ministerio es determinar el grado en que se deben establecer las normas ambientales. De hecho, uno de los grandes problemas a nivel internacional es la sobrerregulación en este campo, tendencia que en el país tiende a agravarse por nuestro espíritu legalista. El proceso de expedición de normas ambientales debería estar siempre guiado por la constatación de las capacidades institucionales existentes para hacerlas cumplir y en la previsión de la construcción de las mismas. No es razonable expedir una maraña de normas cuando no se está en posibilidad de hacerlas cumplir, ni ahora ni en el largo plazo.

Si bien el Ministerio se ha visto en la necesidad ineludible de reglamentar la Ley 99 de 1993, y de actualizar normas básicas para la gestión ambiental, este hecho no debe confundirse con un afán regulador. La culminación de estas reglamentaciones y normas debe ser adelantada teniendo en mente la necesidad de simplificación.

HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Una de las tareas básicas que ahora se debe emprender es revisar el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y los códigos Minero y Sanitario en sus aspectos penales y policivos, tarea que por mandato de la Ley 99 de 1993, deberá adelantar una Comisión Revisora de la Legislación Ambiental con el fin de presentar proyectos de ley tendientes a su modificación, actualización o reforma.

Este asunto es bien relevante pues nuestros códigos son muy débiles en estas materias, lo

cual crea una gran impunidad que en el caso del medio ambiente es más grave que en otras dimensiones de la vida ciudadana.

Conjuntamente con el ministerio de Defensa, se comenzó la reglamentación del Cuerpo especializado de policía ambiental y de recursos naturales de la policía nacional. Este Cuerpo deberá prestar su servicio prioritariamente en las zonas de reserva, parques nacionales y en las áreas de especial importancia ecológica. Se reconoce así que para detener el proceso de deforestación, no sólo basta con las políticas y programas a que hemos hecho referencia; también es necesario el control y vigilancia a través de cuerpos policivos especializados, los que además tendrán a su cargo tareas educativas, promocionales y de prevención. Se ha previsto como parte integrante del cuerpo especializado una unidad especial de inteligencia. Mediante este tipo de servicio será posible identificar muchos de los responsables de los delitos ambientales y establecer las pruebas respectivas para que no queden en la impunidad.

Al mismo tiempo se adelanta la reglamentación del servicio ambiental para un grupo de bachilleres seleccionados para prestar el servicio militar obligatorio, y cuyas nuevas funciones serán la educación ambiental, la organización comunitaria y la prevención, control y vigilancia de los recursos naturales. La puesta en marcha de estas dos modalidades depende de la obtención de recursos económicos para financiar la alimentación, alojamiento e infraestructura especializada que necesita el ministerio de Defensa para implementarlas. Una fuente posible sería la reasignación de parte de los recursos destinados por las corporaciones y los parques nacionales a las labores de control y vigilancia. Se sustituirían así los guardabosques civiles por policía especializada.

Se puede también hacer alusión a situaciones análogas con respecto al sector privado. Hacer cumplir las normas ambientales no es labor fácil, como lo demuestra el hecho de que en un país como Estados Unidos, con una avanzada gestión ambiental, el 41% de las industrias no se ajusta a las regulaciones. Pero la tarea de hacerlas cumplir se vuelve más compleja si se adopta el fácil expediente de entrar a suspender indiscriminadamente las actividades de miles de establecimientos que no las cumplen, alternativa que seguramente tendría como principal efecto estimular la corrupción. Además, dicha opción no es realista pues el cumplimiento de las normas con frecuencia implica reestructuraciones tecnológicas con las consecuentes inversiones, muchas veces cuantiosas. Por eso, la Ley 99 ordena establecer formas de concertación y consulta con el sector privado, con el fin de acordar plazos para que se tomen las medidas conducentes a regularizar situaciones que se encuentren por fuera de la normatividad. Claro está que en muchos casos el Ministerio y las corporaciones se verán en la necesidad de suspender actividades productivas en forma inmediata, como medida de carácter preventivo, en casos que, como los de las explotaciones auríferas arriba señaladas, causen graves daños a los recursos naturales renovables y al medio ambiente.

Lo anterior es requisito para desarrollar diferentes formas de concertación y consulta con el sector privado, las cuales deberán hacerse, en lo posible, por sectores y no en forma individual. Y es un requisito para ejercer la función sancionatoria, cuando sea ésta la vía requerida para hacer cumplir la normatividad. Así, por ejemplo, el sector agroindustrial de palma africana es, en balance, un alto contaminador, particularmente de las fuentes de agua. Ya se efectuaron los primeros contactos con el fin de acordar con el sector un proceso de diagnóstico de la situación, a partir del cual se definirá un plan de reestructuración tecnológica de los establecimientos y unos plazos para desarrollarlo. Naturalmente, la au-

toridad ambiental deberá aplicar las sanciones que su poder le otorga sobre aquellos establecimientos que no lleguen a cumplir con lo acordado, acción necesarias para proteger los intereses de quienes hayan adelantado el plan, que se verían negativamente afectados por la presencia de los "free riders" o negocios subsidiados por el "dumping ambiental".

El Ministerio deberá agotar su creatividad para desarrollar relaciones positivas con el sector productivo, sea este público o privado. Una experiencia relevante es el caso de la British Petroleum Company (BP). Las relaciones del INDERENA con esta empresa se iniciaron en un clima tenso, ya que debimos suspender algunas de sus actividades exploratorias, como consecuencia de presuntas transgresiones a la ley e iniciar las correspondientes investigaciones. La política frente a las nuevas exploraciones y explotaciones petroleras fue la de exigir el cumplimiento de la normatividad desde el principio, como debe ser el caso con cualquier nueva actividad. Pero a la par que hacíamos estas exigencias a la BP, no estuvimos siempre en posibilidad de expedir con la debida agilidad las licencias y permisos requeridos por la empresa, lo cual generó una relación difícil.

Con la creación de la Dirección Ambiental Sectorial del Ministerio, logramos corregir esta última situación, tal como lo ha reconocido explícitamente la BP, al expresar que considera eficiente la gestión de esta cartera en materia de expedición de licencias. La eficiencia no se debe solamente a la rapidez con que ha respondido a las necesidades de la BP, sino también al trabajo en equipo que ha logrado desarrollar. Los resultados son entonces positivos para el Estado y para la empresa, pues a juicio del Ministerio, la gestión ambiental en Cusiana es satisfactoria. Este ilustra el tipo de relación que se debe buscar entre el Ministerio y la empresa privada.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El Ministerio y las corporaciones tienen la gran responsabilidad de liderar el proceso de consolidación de los escenarios y mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley 99 de 1993.

La colaboración con la sociedad civil y con otros entes públicos resulta crítica en los campos de definición de políticas y expedición de normas ambientales. Uno de los mecanismos previstos para el efecto es el Consejo Técnico Asesor, que debe hacer recomendaciones al ministro sobre el particular, y en el cual tienen asiento tres representantes del sector privado y dos representantes de las universidades.

En junio de 1993 se puso en marcha este mecanismo, presidido por el viceministro, cuya primera tarea fue la de considerar el proyecto de decreto para reglamentar el título de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, asunto espinoso, dadas las diversas perspectivas sobre la materia y los intereses que afecta. El proceso fue un éxito, tanto por el positivo clima de las deliberaciones —que se extendieron durante cerca de setenta horas— como por los resultados alcanzados. Este mecanismo se avizora como un promisorio escenario de concertación. Para el efecto, es necesario conformarlo como un organismo que trabaje con

gran dedicación, en lo posible de tiempo completo, dadas las responsabilidades que le fueron asignadas.

Para la debida implementación de los mecanismos de participación es necesario emprender programas de educación, que muestren sus potencialidades y formas adecuadas de uso. Se requiere adelantar un amplio programa educativo sobre la acción de tutela, la acción popular y las audiencias públicas, como tres de los instrumentos más poderosos con los que cuenta la sociedad civil para participar en las decisiones que afectan el ambiente, para defender su derecho colectivo a un ambiente sano, y para proteger derechos fundamentales que tienen conexión con la conservación y buen uso de los recursos naturales renovables.

Es preciso concebir y desarrollar un programa de capacitación para los representantes de la sociedad civil en las juntas directivas de las corporaciones regionales. Si bien es una tarea que corresponde en primer término a la misma sociedad civil, el Ministerio puede y debe participar en ella, pues en el correcto funcionamiento de estas juntas radica buena parte del éxito que alcancen las corporaciones. Para ello hemos propuesto al Ecofondo que promueva proyectos para calificar, proveer asistencia técnica, monitorear y orientar la acción política de los sesenta representantes de las organizaciones no gubernamentales y de los 34 de las minorías étnicas que se encuentran en estas juntas. Acción similar debería emprender el sector privado. Los grupos representados tienen una enorme oportunidad y responsabilidad. He insistido varias veces en ello, particularmente a las ONG que, en muchos casos, no parecen haberse enterado de que la nueva Constitución y la Ley 99 de 1993 transformó radicalmente el papel que deben jugar en la gestión ambiental. Atrás quedaron las épocas en que podían limitar su acción a la barrera de la crítica, para señalar que todo lo malo y lo feo que aconteciera al medio ambiente era responsabilidad exclusiva del Estado. Ahora, las organizaciones no gubernamentales son corresponsables.

EL DESTINO DEL CONSEJO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

Otro escenario de participación previsto por la Ley es el Consejo Nacional del Medio Ambiente, donde están representados, al más alto nivel, todos los sectores relevantes de la sociedad para la gestión ambiental, tanto del sector público como privado.

Sus principales funciones son las de hacer recomendaciones en materia de coordinación de las organizaciones públicas y privadas que afecten al medio ambiente, y adoptar medidas que armonicen las decisiones y normas ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo.

Durante la génesis de la Ley, al tiempo que se consideró necesario contar con dicho organismo, dada la naturaleza transectorial de la cuestión ambiental, fue difícil discernir su composición y las funciones que le eran propias. A medida que avanzó el trámite de la Ley, el número de miembros se hizo cada vez mayor: en cada instancia surgía la necesidad de incorporar nuevos sectores, hasta llegar a completar 25. Y a medida que avanzó la discusión y trámite se le fue despojando de las funciones decisorias, por considerar que imponían una

camisa de fuerza al ministro o, en otras palabras, que no era razonable que un ministro contara con una especie de junta directiva. A tal punto se desfiguró como posible ente de concertación entre sector público y privado, que se decidió crear el Consejo Técnico Asesor.

Pero es necesario reconocer que en muchos medios existen grandes expectativas sobre el papel que puede llegar a jugar este Consejo, dada la jerarquía y aparato que se le adjudica en la Ley. Por ello, considero necesario implementarlo en una forma que contribuya al desarrollo del Sistema Nacional Ambiental. Una posibilidad sería asimilarlo a los Consejos de Desarrollo Sostenible que se crean en muchos países como entidades responsables del seguimiento de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra que, en esencia, tienen como función buscar el camino hacia ese tipo de desarrollo. Como se sabe, para la evaluación y seguimiento de los acuerdos de Río se creó una Comisión de Desarrollo Sostenible, y en el capítulo 38 de la Agenda 21, se establece que los Estados podrían considerar la posibilidad de crear una estructura nacional encargada de coordinar el seguimiento de la ejecución de los programas contemplados. Sería aconsejable establecer en Colombia un consejo de esta naturaleza para comprometer a los diferentes sectores en la tarea de conciliar desarrollo y conservación. El Consejo Nacional Ambiental constituye una base para consolidar ese organismo.

Otra posibilidad sería que el Consejo se convirtiera en el organismo cúpula de los comités intersectoriales que han venido operando y que es necesario incrementar. En efecto, el INDERENA instauró en los últimos cuatro años comités donde participan grupos relevantes, públicos y privados, en los sectores del carbón, petróleo, industria, vías y zootecnia. La experiencia ha sido positiva, pues ha servido para la coordinación y el diagnóstico de problemas y la búsqueda de soluciones. Por ello han sido transferidos al Ministerio y requieren ahora su reglamentación, con la posibilidad de hacerlos parte del Consejo Nacional del Medio Ambiente. Además, deben ser los instrumentos para la concertación que prevé la Ley con el sector privado en diferentes asuntos de la gestión ambiental.

Las dos posibilidades esbozadas no son excluyentes y se podrían instrumentar simultáneamente. Cualquiera sea el caso, se requeriría dotar al Consejo de una fuerte secretaría técnica y de unas formas de funcionamiento que hagan factible su operación (recuérdese que cuenta con 25 miembros). De lo contrario, corremos el riesgo de que este consejo entre a hacer parte del inventario de instituciones de esta naturaleza que nunca llegaron a funcionar o lo hicieron poco, como el Consejo Nacional de Población y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (antecesor del actual, que sí está operando). De ahí que aún nos preguntemos: ¿qué hacer con el Consejo Nacional Ambiental?

LA TRANSICIÓN: LOS PELIGROS DE LOS VACÍOS INSTITUCIONALES

El 22 de diciembre de 1995 es el último plazo para liquidar al INDERENA. En esa fecha el Ministerio y las 16 nuevas corporaciones deberán estar funcionando a plena marcha, es decir, deberán haber recibido las áreas de jurisdicción del instituto y sus respectivas competencias.

Se avecina una actividad intensa, pues una vez lista la reglamentación del Ministerio, las corporaciones y los institutos, se hace necesario recorrer un largo y dispendioso camino para ponerlos en marcha. En casi todas las nuevas entidades subordinadas al Ministerio se necesita aprobar sus estatutos, estructura organizacional y planta de personal y, naturalmente, proceder a seleccionar y contratar el personal. Para el Ministerio mismo, se deberán montar cuatro direcciones y la Unidad de Parques Nacionales, ya reglamentadas, y consolidar la parte de la organización que ya se puso en marcha.

En la recepción de las competencias y jurisdicciones del INDERENA se necesita hacer un gran esfuerzo para recuperar la experiencia y memoria del instituto. Esto último exigirá el desarrollo de un programa que busque, entre otras cosas, obtener y almacenar en el contexto del Sistema Nacional de Información, los datos, estudios, investigaciones, etc., que el INDERENA ha acumulado durante sus 25 años de existencia. No existe una actividad más importante en materia de obtención de información para el próximo año y medio. En el INDERENA se diseñó un proyecto para el efecto que en principio sería financiado con recursos del Fondo Nacional del Medio Ambiente.

Simultáneamente, deberán recibirse los proyectos de administración de los recursos naturales renovables, así como los programas de conservación, restauración, etc., del INDERENA. En el caso de éstos últimos se deberá asegurar la continuidad de algunos que, como el Pridecu (Programa Integrado de Protección de Cuencas), tienen una larga tradición de éxito y arraigo en las regiones.

Especial atención deberá darse a la asignación de competencias de las Corporaciones en áreas en las cuales éstas tienen muy poca o ninguna experiencia. Tal es el caso de la fauna silvestre y la zootecnia. A pesar de la escasez de recursos del instituto en estos campos, ha sido prácticamente la única institución que se ha ocupado del asunto en el país. En los últimos años, por cuestión de urgencia, tuvo que concentrar buena parte de sus recursos en atender el dinámico crecimiento de la industria de la zootecnia, promovida por el mismo INDERENA. El balance ha sido positivo a nivel doméstico e internacional, especialmente en lo relativo al Convenio Internacional para el Tráfico de Especies Silvestres (CITES), pero ha tenido que superar múltiples dificultades y precariedades y su continuidad se encuentra sobre terreno frágil. Por eso, el Ministerio tiene la doble responsabilidad de montar un sistema para desarrollar las delicadas obligaciones inherentes al CITES, del cual es por ley la autoridad a nivel nacional, y al mismo tiempo asegurar que las corporaciones estén adecuadamente dotadas del personal técnico necesario para dar los permisos y monitorear a los zootecnicos. En estos dos campos ya se iniciaron actividades, comenzando por ofrecer una serie de talleres y seminarios de capacitación a los funcionarios de las corporaciones. Otra función que presenta graves vacíos es la de definir las políticas y adelantar los estudios y programas relacionados con la protección de la fauna silvestre.

Recuperar la memoria y la experiencia institucional, así como garantizar la continuidad de programas valiosos, cuando una institución se liquida para ser sustituida por otras, no es propiamente una tradición de la administración pública en Colombia. Normalmente se utiliza el principio de tabula rasa, desconociendo todo lo hecho, lo alcanzado y lo rescatable, lo que en la práctica se traduce con frecuencia en la creación de vacíos y retrocesos en la gestión.

En el caso del INDERENA, si bien la liquidación del instituto reconoce el fin de su ciclo de vida,

y con él la desaparición de los vicios y defectos que pudo tener, resulta obvio que el Ministerio y las corporaciones pueden comenzar con un balance positivo si construyen sus cimientos sobre la base de las buenas y malas lecciones que dejó el INDERENA.

Hay que reconocer que así se haga la transición con la mayor sabiduría, ésta no estará exenta de sobresaltos y de vacíos en la gestión, porque es difícil, casi imposible, evitar que en un instituto en liquidación decaiga la moral de los funcionarios y trabajadores, con lo cual se genera un declive en el desempeño de la organización. De modo que durante cierto período, el Ministerio puede verse enfrentado a la difícil situación de tener en algunas regiones una capacidad de respuesta menor a la que tenía antes de su creación, hecho que será de difícil comprensión para los miles de ciudadanos que tienen tantas esperanzas cifradas en la nueva cartera ambiental.

Una reflexión y consideraciones similares se podrían hacer aquí con relación a la entrega de competencias al Ministerio y sus instituciones subordinadas por parte de las entidades y programas que sustituye o absorbe en el ámbito de la gestión ambiental: el ministerio de Salud, el Himat, el Instituto de Investigaciones Marinas (Invermar), la Corporación Araracuara (COA) y los programas correspondientes al Instituto Agustín Codazzi (IGAC) y al proyecto Biopacífico.

COMO CAPITALIZAR LOS ERRORES Y ACIERTOS DE LAS CORPORACIONES

De otro lado, reestructurar las 18 corporaciones existentes antes de la Ley 99, es una de las tareas más complejas que deberá afrontar el Ministerio. Durante la discusión del proyecto de ley, se utilizó con frecuencia el argumento del "oro y la escoria" para referirse a las corporaciones y al INDERENA, y así justificar la permanencia de aquellas y la desaparición del instituto. Si bien es usual más no correcto el uso de estos argumentos en una discusión parlamentaria, la realidad es otra: mientras no todo brilla en las corporaciones, insistimos en la necesidad de reconocer que en el INDERENA existen múltiples valores que deben ser rescatados y capitalizados en el proceso de transición institucional, tanto a nivel central como regional.

Las corporaciones han sido un grupo muy heterogéneo de organizaciones con diversas orientaciones, eficiencia y legitimidad frente a la sociedad civil de las áreas de su jurisdicción. Tal heterogeneidad se deriva en parte de sus orígenes e historias particulares: mientras algunas se concibieron como corporaciones dedicadas exclusivamente a la gestión ambiental (vgr. Corpomag y Corpocaldas), otras se crearon para resolver problemas puntuales (vgr. la CRC, creada para la reconstrucción de Popayán luego del terremoto y la Corporación Especial para la Meseta de Bucaramanga (CDMB), para resolver los problemas de erosión de esa meseta). Además, muchas surgieron con responsabilidades tanto en la gestión ambiental, como en la planeación y ejecución de programas de desarrollo (vgr. la CVC y la CAR). Pero todas fueron evolucionando a hacia la especialización de la gestión ambiental, la mayoría en épocas muy recientes.

Sin embargo, en muchos casos esa especialización solo llegó a su plenitud con la Ley 99 de 1993. Tal es el caso de la CVC, que siempre mantuvo entre sus funciones la distribución y generación de energía eléctrica, por lo cual se previó su reestructuración y la asignación de

estas actividades a una nueva institución. Otras corporaciones, en razón de las leyes que las crearon, nunca llegaron a tener bajo su responsabilidad la administración de la totalidad de los recursos naturales renovables de su jurisdicción.

Tan heterogéneo origen, sumado a las características propias de cada región y a la evolución singular de cada entidad, ha tenido diversas consecuencias, entre ellas, los muy disímiles grados de experiencia en la gestión ambiental, las diferentes conformaciones de sus estructuras organizacionales y de capacidad técnica y la manera como cada corporación percibe su misión.

Estas diferencias no son en sí mismas negativas. El reto consiste en capitalizar para el Sistema Nacional Ambiental, tanto las lecciones positivas como los desaciertos de la gestión de las corporaciones. De hecho, mientras unas se han caracterizado por el dominio de la técnica al servicio de la gestión ambiental, otras tienen reputación de estar dominadas por intereses ajenos a lo ambiental. Mientras unas se caracterizan por su eficiencia y orden administrativo, otras parecen responder al paradigma predominante de la administración pública colombiana de la burocratización y el mal servicio al ciudadano. Mientras unas gozan de gran reputación entre la comunidad, otras son rechazadas por amplios sectores de la misma.

El programa de reestructuración de las corporaciones está precisamente dirigido a actuar sobre las fortalezas y debilidades de cada una de ellas, tarea que resultará en ocasiones más difícil que crear una nueva corporación. Desterrar vicios de la burocracia oficial no es tarea fácil y menos si estos son promovidos por motivaciones diferentes al de prestar un buen servicio público, tales como el clientelismo, la manipulación de los grupos de interés público y privado, la corrupción y la dictadura de la burocracia. Además, el predominio que en algunas de las corporaciones han tenido las obras de desarrollo sobre el interés ambiental, puede dificultar aún más la transición hacia entidades cuya función exclusiva es la promoción del desarrollo sostenible.

Pero lo cierto es que, superada la difícil transición, el Ministerio y las organizaciones subordinadas están en la ineludible obligación de ofrecer una respuesta significativamente superior a la que daban las instituciones que sustituyen. Tienen las funciones, los instrumentos y los recursos para garantizarlo. Algunos han dicho que los recursos contemplados no son suficientes. A esta observación se puede responder que ninguna entidad estatal para el medio ambiente en el mundo cuenta con recursos suficientes, incluyendo las de los países más avanzados en la materia. Más aún: si se evalúan los ingresos que recibirán las corporaciones que sustituyen al INDERENA en el 65% del territorio, éstos superan con creces los que poseían las regionales del instituto. En la práctica significa que podrán aumentar las capacidades de administración y control de los recursos naturales y de desarrollo de proyectos de protección, restauración y desarrollo sostenible en esas regiones.

Así pues, tenemos una ley para la creación de un gran ministerio y de un gran conjunto de organizaciones subordinadas, como instrumentos fundamentales para dirigirnos hacia el desarrollo sostenible. Nuestro reto es volverla realidad. El Estado y la sociedad civil comparten esta responsabilidad, tal como lo establece la Ley 99 de 1993. Su éxito o su fracaso será asunto compartido.

Manuel Rodríguez Becerra. La política ambiental del fin de siglo. Pág. 354-387.