

¿Hacer más verde al Estado colombiano?

POR **MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA***

FECHA DE RECEPCIÓN: 13 DE ENERO DE 2009
FECHA DE ACEPTACIÓN: 6 DE FEBRERO DE 2009
FECHA DE MODIFICACIÓN: 4 DE MARZO DE 2009

RESUMEN

En Colombia se han efectuado dos grandes reformas de la política pública ambiental (1973-1976, y 1990-1993) que después de un cierto grado de consolidación entraron en declive, procesos estos que el presente artículo describe e intenta explicar. En últimas, el caso de Colombia demuestra las enormes dificultades de hacer más verde al Estado, un hecho que, en general, se ha registrado tanto en países desarrollados como en desarrollo. Se muestra, además, cómo cada una de las reformas ha sido acompañada de una nueva visión sobre la relación sociedad y medio ambiente que, conjuntamente con las políticas que orienta, han entrado, con frecuencia, en conflicto con los procesos de desarrollo económico.

PALABRAS CLAVE:

Política ambiental, instituciones ambientales, Estado verde.

Greening the Colombian State?

ABSTRACT

In Colombia, there have been two important reformist periods with regard to environmental public policies (1973-1976 and 1990-1993). In each case, after a certain degree of consolidation, they both entered into decline. This article describes and attempts to explain these processes. Ultimately, the Colombian case demonstrates the enormous difficulties of greening the State, a finding common in developing countries. Additionally, the article shows how each reform was accompanied by a new vision of the relationship between society and the environment. This vision, along with its corresponding policies, however, frequently entered into conflict with processes of economic development.

KEY WORDS:

Environmental Policy, Environmental Institutions, Green State.

Tornar mais verde o Estado colombiano?

RESUMO

Na Colômbia se instauraram duas grandes reformas da política pública ambiental (1973-1976, e 1990-1993) que depois de ter atingido certo grau de consolidação caíram em desuso. Esses processos são o foco principal que este artigo procura explicar e descrever. Por último, o caso da Colômbia demonstra as enormes dificuldades de tornar mais verde o Estado, um fato que, em geral, aconteceu quer em países desenvolvidos quer em desenvolvimento. Adicionalmente, o artigo expõe como cada uma das reformas tem sido acompanhada de uma nova visão sobre a relação sociedade e meio ambiente que, unida às políticas que orienta, entrou em conflito com os processos de desenvolvimento econômico.

PALAVRAS CHAVE:

Política ambiental, instituições ambientais, Estado verde.

* Ingeniero Industrial, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia; B. Litt. Management Studies, Oxford University, Reino Unido. Algunas de sus publicaciones: *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental, 2008; *El ambientalismo en América Latina y el Caribe*. En: *América Latina desde 1930, Historia general de América Latina*, Vol. VIII, ed. Marco Palacios. París: Ediciones UNESCO, 2008; *Declive de las instituciones y la política ambiental en América Latina y el Caribe*. En: *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez, 2008; *La política exterior ambiental de Colombia en el Ámbito Global*. En: *La política exterior de Colombia en el siglo XXI*, ed. Martha Ardila. Bogotá: Fescol, 2005. Actualmente se desempeña como profesor titular de Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: mrb@adm.uniandes.edu.co.

Hace más de cuatro décadas se inició el proceso dirigido a incorporar el tema ambiental como una preocupación de Estado, que ha sido descrito y analizado por autores norteamericanos y europeos, como el intento de “hacer más verde al Estado” (*greening the state*), y que chocó desde un principio con el hecho de que los gobiernos han sido tradicionalmente protagonistas importantes del deterioro ambiental (Eckersley 2004). Y este propósito entró, también, en tensión, y, con frecuencia, en conflicto con las funciones estatales tradicionales de mantener el orden interno, abogar por el crecimiento económico y ofrecer un conjunto de servicios para el bienestar social; una situación que aún está lejos de resolverse y que reiteradamente ha llevado a poner el tema ambiental como una prioridad menor, e incluso a derrotarlo, en el conjunto de la agenda pública (Meadowcroft 2007; Janicke y Weidner 1997).

En este contexto, en Colombia se han efectuado dos grandes reformas de la política pública en relación con lo que hoy conocemos como el medio ambiente: la primera, a principios de los años setenta, mediante la expedición del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (1974), y la reorientación de las agencias públicas estatales entonces encargadas de la administración de estos recursos —el Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena) y las corporaciones autónomas regionales (CAR)—; la segunda, a principios de los años noventa, con la incorporación de más de cincuenta artículos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible en la nueva Constitución promulgada en 1991, y la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, y se establecieron otras disposiciones.

En este artículo se evidencia, a partir del análisis de la evolución de las agencias nacionales y regionales, cómo cada una de estas reformas de la política pública, después de un período de consolidación relativa, entró en declive. Y se hacen algunas consideraciones sobre el contexto en que se produjo ese fenómeno de retroceso de la institucionalidad ambiental, que muestra los grandes obstáculos y contradicciones que existen en Colombia para hacer más verde al Estado. El artículo se concentra, en particular, en la segunda de las grandes reformas y su evolución, pero se refiere también a

la realizada a principios de la década de los setenta, en virtud de que es un antecedente de aquella y de que nos ofrece una perspectiva de más largo plazo sobre las dificultades que han existido en Colombia para incorporar lo ambiental como uno de los ejes del desarrollo.

LA REFORMA DE PRINCIPIOS DE LOS AÑOS SETENTA

Colombia es un país que muestra una larga tradición y continuidad formal en el intento de proteger el medio ambiente mediante un aparato legal, unas agencias públicas especializadas, y la pretensión de establecer unas políticas ambientales sectoriales, en comparación con otros países en desarrollo. De hecho, el conjunto de autoridades ambientales, en el ámbito nacional y regional, previstas en la Ley 99 de 1993, se construyó en gran parte sobre la institucionalidad que le precedió, cuya historia se remonta a más de cincuenta años.

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN LOS AÑOS SESENTA

La administración de los recursos naturales en Colombia en el ámbito regional se fue fortaleciendo paulatinamente a partir de la creación de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC) en 1954, a la cual se le otorgaron competencias específicas en la materia, en el norte del departamento del Cauca y en el departamento del Valle del Cauca, con énfasis en el manejo y protección del río Cauca, para fines de generación eléctrica, irrigación y control de inundaciones. Con el paso de los años fueron ampliadas y reformadas, hasta convertirse en la autoridad ambiental del departamento del Valle que hoy conocemos. La CVC, que en su momento fue creada a imagen y semejanza de la Tennessee Valley Authority, sirvió de modelo para las seis nuevas corporaciones autónomas regionales que, con funciones para el desarrollo regional y la administración y conservación de los recursos naturales renovables, fueron creadas en el período 1961-1973 (Nassar 1990; Rodríguez 1994).

Una de estas corporaciones, la de los Valles del Magdalena y del Sinú (CVM), fue fusionada con la división de recursos naturales del Ministerio de Agricultura para crear el Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena) en el contexto de la reforma de la administración pública realizada en 1968, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo. A su vez, aquella división había sido creada a partir del informe de la Misión Currie, en 1951, la cual recomendó el establecimiento de una entidad que abogara por la

ordenada explotación de los recursos naturales renovables del país, cuya competencia se encontraba dispersa en diferentes entidades (Currie 1952).

EL SURGIMIENTO DEL AMBIENTALISMO Y LA REFORMA DE 1974-1978

En 1974 se expidió el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, una respuesta a la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, realizada dos años antes, la cual marcó formalmente el inicio de la gestión ambiental de Estado en Colombia.

En efecto, como producto de esta conferencia, además de la histórica declaración de principios sobre la protección ambiental, se acordó, en forma no jurídicamente vinculante, que los estados incorporarían en la agenda pública el tema ambiental mediante la actualización y expedición de legislaciones y la conformación de agencias públicas para su puesta en marcha. Y el Código colombiano fue una ley ambiental pionera en el ámbito global y marcó el inicio de la *gestión ambiental de Estado* en Colombia, en un momento en el cual el ambientalismo apenas comenzaba a surgir en el país y en la región (Brañes 2001).

Se hace referencia a la *gestión ambiental de Estado* para distinguirla de la aproximación conocida como la *conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales*, que surgió con fuerza en las primeras décadas del siglo pasado. Mediante esta aproximación se busca “explotar racionalmente” esos recursos como un medio para asegurar un flujo continuo de sus productos y, en su esencia, aún subyace en la orientación de muchas de las políticas públicas, manteniendo su vigencia y estando en conflicto con la orientación propiamente ambientalista.

La aproximación del aprovechamiento racional fue retada con fuerza a mediados de los años sesenta por la ciencia ecológica y el ambientalismo, al demostrar que –al desconocer las complejas interrelaciones entre los organismos, y entre éstos y todos los aspectos vivientes y no vivientes de su ambiente– había dado lugar a la destrucción o degradación de valiosos ecosistemas. Comienza a arraigarse entonces el concepto de la sostenibilidad ambiental de las actividades productivas y, con él, el principio del derecho a un medio ambiente sano de las actuales y futuras generaciones (Miller y Rothman 1997; Hays 1998).¹

1 El tema de las visiones sobre las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente y sus implicaciones para la política ambiental se analiza en Rodríguez 2008b.

Simultáneamente con la aproximación de la conservación y uso racional de los recursos naturales renovables coexistía la visión *preservacionista*, que aboga por proteger absolutamente unas áreas naturales vírgenes, o con baja perturbación, mediante parques naturales. Ésta comenzó a surgir en Estados Unidos a finales del siglo XIX, hasta quedar consagrada en la Convención del Hemisferio Occidental, en 1940. Precisamente, el ambientalismo incorporó como parte de su agenda la preservación de valores naturales y paisajísticos únicos a través del establecimiento de los parques naturales nacionales (Sands 1994).

Es esta nueva concepción, que surge con especial fuerza principalmente en Estados Unidos y Europa Occidental, la que orienta los acuerdos logrados en la Conferencia de Estocolmo. Ésta va a tener una gran incidencia en la construcción del Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente de Colombia, y en la reorientación de las organizaciones entonces existentes para la administración de los recursos naturales renovables.

EL INDERENA Y LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES (CAR): UNA INSTITUCIONALIDAD EN DIFICULTADES

Precisamente, en 1976 el Inderena fue reformado para convertirlo en la primera autoridad ambiental del país y adecuarlo a los nuevos imperativos del Código. Mantuvo su sigla pero fue reinterpretada como Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente y conservó también su carácter de instituto nacional centralizado, con jurisdicción en la mayor parte del territorio nacional, exceptuando aquellas áreas en donde funcionaban las corporaciones autónomas regionales.

El Inderena alcanzó su mayor auge durante el gobierno del presidente Alfonso López (1974-1978), como se evidenció en la gran incidencia que tuvo en la concepción y difícil proceso de aprobación del Código, y en la configuración de diversos programas para la gestión ambiental, que marcaron la agenda que se realizó hasta la nueva reforma, en 1993. De hecho, el conjunto de las positivas respuestas que Colombia dio a la Conferencia de Estocolmo fue en gran parte propiciado y generado por un grupo de ambientalistas vinculados al Inderena, muchos de ellos con sustantivas experiencias en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Corporación del Valle del Magdalena (CVM), las universidades y las nacientes organizaciones ambientales no gubernamentales. Desde la fundación del Instituto, en 1968, este

grupo *ambientalista* había estado en una relación conflictiva con el grupo de técnicos que el Instituto heredó del Ministerio de Agricultura, atados a la concepción de *la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales*, pero el Código y la reforma del Inderena representaban, ante todo, la nueva concepción.

Como lo anota Julio Carrizosa:

Fue también la tradición del liberalismo filosófico y de su hijo, el pragmatismo, lo que hizo avanzar la gestión ambiental durante el gobierno de López Michelsen, y lo que logró que el Inderena subsistiera durante los doce años siguientes, a pesar de ser varias veces acusado como foco de insurrección y obstáculo al progreso, purgado en consecuencia y reducida su jurisdicción, resistiendo a pesar de los enormes cambios que sufrió el país, generando conciencia ambiental, creando parques, deteniendo proyectos absurdos (Carrizosa 2008, 27).

Por su parte, las corporaciones autónomas regionales existentes a principios de la década de los setenta adquirieron paulatinamente competencias como autoridades ambientales en el área de su jurisdicción, acordes con el Código, iniciándose así la gestión ambiental regional de Estado. Además, en el período 1974-1988 se crearon doce nuevas corporaciones, que sustituyeron al Inderena como autoridad ambiental en diversas regiones del país, y que, a semejanza de las que las precedieron, recibieron diversas competencias en materia de desarrollo regional, como la construcción de algunas obras de infraestructura y la realización de proyectos dirigidos a resolver problemas específicos de la región.

Pero todas las CAR de los años setenta y ochenta (ver Cuadro 1), con frecuencia dieron prioridad a sus funciones de desarrollo, en detrimento de sus funciones como autoridad ambiental, y sólo comenzaron a resolver esos problemas a mediados de los ochenta, como consecuencia del proceso de descentralización administrativa que puso en cabeza de los municipios la mayor parte de las funciones de desarrollo que aquéllas tenían.

Además, las CAR, que en su conjunto abarcaban aproximadamente el 25% del territorio nacional (ver Cuadro 1), dependían de una oficina del Departamento Nacional de Planeación (DNP), sin ninguna atribución como autoridad ambiental nacional, y en general, similar a la de las Corporaciones, más ligada a la visión de *la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales*, en comparación con el Inderena, que tenía una visión más ambientalista (DNP 1989; Fundación Alma 1990).

El Inderena —la autoridad ambiental nacional— comenzó a debilitarse a finales de los años setenta. En primer término, se le quitó jurisdicción sobre una parte del país, entregándoles las competencias ambientales en algunos departamentos a las nuevas CAR, sobre las cuales, como se mencionó, dejó de tener mandato como autoridad nacional. En segundo término, además del debilitamiento presupuestal y el consiguiente debilitamiento técnico, se le quitaron competencias ambientales fundamentales en áreas como la minería o la conservación y aprovechamiento de los recursos pesqueros. Como se concluyó en un estudio adelantado a finales de los ochenta (DNP 1989):

Inderena carece de los instrumentos jurídicos, financieros y técnicos para cumplir con la responsabilidad que se le ha encargado (Decreto 133 de 1976), además de que históricamente ha sido disminuida en su jerarquía institucional, en sus funciones, jurisdicción, presupuesto y personal, lo cual ha debilitado su gestión, en detrimento del ambiente (DNP 1989, 53).

En síntesis, a finales de la década de los ochenta la institucionalidad ambiental, creada en el primer gran intento de “hacer más verde” al Estado colombiano, había alcanzado una situación que resultaba insostenible.

Eventualmente, fue una situación que debió de convenir a diferentes organizaciones del sector productivo del país, público y privado, tal como se manifestó en el proceso de la aprobación del Código, que no fue sancionado por el presidente Misael Pastrana —quien había obtenido autorización del Congreso Nacional para expedirlo mediante facultades extraordinarias—, ante la fuerte oposición efectuada por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y el sector petrolero, que consideraban que la nueva normatividad sería un obstáculo para el desarrollo económico, argumento que siempre se ha escuchado por parte de diversos representantes del sector productivo en las tres últimas décadas. La llegada del presidente López a la Presidencia salvó la gran reforma con el soporte de la coalición de ambientalistas del Inderena, no obstante la insistencia de la ANDI para que no se expidiera la ley (ANDI 1974).

Pero, de alguna manera, la gran reforma había nacido vulnerada, como lo demostró el pronto y rápido declive en que entró la gestión ambiental del país. Sin embargo, ello no impidió, por ejemplo, que una ambientalista, Margarita Marino, liderara como gerente del Inderena (1983-1986) una sustantiva gestión, para algunos tan

singular que llegaron a apodar a este Instituto como la mayor organización no gubernamental del país.²

LA REFORMA AMBIENTAL: 1991-1994

Diecisiete años después de expedido el Código, Colombia fortaleció su normatividad ambiental a través de la Constitución de 1991, que consagró más de cincuenta artículos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible. Veinticinco años después de creado el Inderena, se expidió la Ley 99 de 1993 mediante la cual se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, y se dictaron otras disposiciones.

LA CONFERENCIA DE RÍO Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

De manera similar a las reformas institucionales de los años setenta, que fueron una respuesta a la Conferencia de Estocolmo, la constitucionalización del tema ambiental y la expedición de la Ley 99 de 1993 fueron las principales respuestas de Colombia a los compromisos adquiridos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992.

A similitud de lo ocurrido en la reforma de principios de los años setenta, una gran coalición de ambientalistas —unos como funcionarios del gobierno y otros como miembros de las organizaciones ambientales no gubernamentales— contribuyó en forma definitiva a que aquéllas fueran las respuestas, a partir de la fructífera experiencia que habían adquirido durante más de dos decenios para proteger el medio ambiente. No faltó tampoco la oposición al proyecto de ley, adelantada, entre otros, por la ANDI y los sectores de la construcción y del petróleo, que llegó a ponerlo en el filo de su hundimiento. Pero la firme decisión del presidente César Gaviria de sacarlo adelante acabó predominando, lo cual se puede interpretar, parafraseando a Julio Carrizosa, como una expresión del pragmatismo liberal que, como en 1974, fue favorecida por el clima internacional en pro de la causa ambiental.³

En efecto, el gobierno de Colombia participó activamente en las negociaciones de los acuerdos que firmaron más de ciento veinte jefes de Estado en la denominada Cumbre de la Tierra,⁴ iniciadas en 1988, un hecho que evidentemente incidió en la concepción de las normas ambientales que se incorporaron en la Constitución de 1991, y de las normas que conformaron la Ley 99 de 1993, que dio origen al Minambiente y al Sistema Nacional Ambiental (SINA). Así se refleja, por ejemplo, en la incorporación de la concepción del desarrollo sostenible en la Constitución (Artículo 80) y en la Ley (Artículo 3), así como en el hecho de que en esta última se establezca que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Artículo 1, Inciso 1, Ley 99 de 1993).

Esta norma de la Ley 99 tiene una gran significación, toda vez que esta Declaración contiene 27 principios que hacen parte central de las concepciones sobre desarrollo sostenible y sostenibilidad ambiental, como los de precaución, del que contamina paga, de las responsabilidades comunes y diferenciadas y de la necesidad de considerar en forma integrada el desarrollo económico y social y la protección ambiental (UN 1992; Campligio *et al.* 1993).⁵

Al Ministerio del Ambiente, establecido como la primera autoridad ambiental del país en sustitución del Inderena, y responsable de la formulación de las políticas y regulaciones ambientales nacionales, se le otorgó, además, un conjunto de competencias para que intervenga en la formulación de las políticas sectoriales (salud, agricultura, comercio exterior, relaciones internacionales) en materia ambiental, así como para que determine los criterios ambientales que deben guiar los planes y programas sectoriales.

En el contexto de la reforma, se otorgaron competencias ambientales a la Contraloría y a la Procuraduría, en el ámbito de las funciones que les son propias, y se estableció una Unidad de Política Ambiental, en el

2 Se dice, aunque no está confirmado, que fue el mismo presidente Belisario Betancur quien así lo denominó.

3 En las *Memorias del Primer Ministro del Medio Ambiente de Colombia* (Rodríguez 1994) se hace un pormenorizado recuento del proceso que condujo a la Ley 99 de 1993. Durante el gobierno del presidente Barco (1986-1990) se efectuó una primera propuesta de reforma de la institucionalidad ambiental, materializada en el establecimiento del Darnar, Departamento Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (APROAMBIENTE 1990), y se crearon los grandes resguardos y parques nacionales en la Amazonia (FNA 2008).

4 Esos acuerdos son: las convenciones de Biodiversidad y Cambio Climático, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Declaración sobre Bosques, y la Agenda 21, siendo no jurídicamente vinculantes estos tres últimos instrumentos.

5 No es del caso entrar aquí a plantear una discusión sobre el significado de los términos desarrollo sostenible y sostenibilidad ambiental, los cuales han sido materia de las más diversas concepciones, definiciones y controversias. Para el caso de los países desarrollados, véase Porrit (2006), y para el caso de los países en desarrollo, véanse Escobar (1999) y Guimarães (2004).

Departamento Nacional de Planeación, como uno de los instrumentos para garantizar la incorporación de la dimensión ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo y en los documentos de política económica y social que se sometieran a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Es un enfoque intersectorial que encuentra sus fundamentos en diversos mandatos de la Constitución, entre los cuales se menciona aquel según el cual los planes de desarrollo nacional y territorial deben incorporar lo económico, lo social y lo ambiental como sus tres ejes fundamentales (Artículo 339).

En la Ley 99 se designó como autoridades ambientales regionales a 34 corporaciones autónomas regionales (CAR),⁶ que se erigieron en un sistema de gestión regional descentralizado, autónomo y participativo. Para el efecto, se crearon dieciséis nuevas corporaciones y se reestructuraron las dieciocho que existían en 1993 (ver Cuadro 1), y para la gestión ambiental en las ciudades con más de un millón de habitantes se establecieron cuatro entidades ambientales urbanas. Se dotó al Sistema Nacional Ambiental de cinco institutos de investigación especializados, con el propósito de que proveyesen al Ministerio de la información necesaria para formular la política ambiental. En la Constitución y en la Ley 99 se previó un conjunto de rentas propias para la Corporaciones Autónomas Regionales y para la gestión ambiental en los municipios.

El surgimiento y puesta en marcha tanto de la reforma de principios de los noventa como la reforma de principios de los setenta se explican bien a través del modelo de “Regímenes de Políticas” formulado por Carter A. Wilson (2000), para entender el porqué de los cambios sustanciales de las políticas públicas. En este modelo se establece que un detonante particular –en este caso, los acuerdos de Estocolmo, de 1972, de Río de Janeiro, de 1992, y las circunstancias muy particulares que los rodearon– crea fuertes presiones que conllevan un cambio sustancial de política. Y este último ocurre con cambios en el paradigma de política –la visión ambientalista de los sesenta y la visión del desarrollo sostenible de los noventa–, alteraciones en los arreglos del poder –la alianza de los gobiernos de López y Gaviria con grupos de interés favorables a la reforma ambiental– y transformaciones importantes en los arreglos institucionales –el Código de los Recursos Naturales Renovables (1974) y la reforma del Inderena (1976); y la Constitución de

1991 y la creación del Minambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en 1993–.⁷

Además, parafraseando a Julio Carrizosa, en ambas reformas el cambio del régimen de políticas es hijo del liberalismo pragmático de los gobiernos presididos por Alfonso López y César Gaviria, orientación que jugó en las tres dimensiones de los cambios de régimen de las políticas, que, según Wilson, interactúan en formas relativamente complejas. El hecho de que las reformas se hayan dado durante presidencias de corte liberal es consistente con la historia de los períodos de fortalecimiento de la política ambiental tanto en los países desarrollados como en desarrollo, que por lo general, ha coincidido con gobiernos progresistas, liberales y de izquierda (Janicke y Weidner 1997).

ASCENSO Y DECLIVE DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

En un estudio de Henry Mance (2008), titulado sugestivamente “La política de sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente colombiano”, se señala que a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993, durante los gobiernos de los presidentes Ernesto Samper y Andrés Pastrana (1994-2002), se registra un proceso de consolidación restringida del Ministerio. Las restricciones en el proceso de consolidación del Ministerio y su posterior declive son explicados por Mance a partir de la gran vulnerabilidad a los cambios en lo político que encuentra en la institucionalidad ambiental, que es, además, relativamente mayor que la de otros sectores del gobierno.

En efecto, durante el período se dieron algunos retrocesos en la normatividad, al lado de sustantivos avances en la gestión. Los primeros se produjeron aun durante el tiempo que estuvo Juan Mayr, un reconocido ambientalista, frente el Ministerio (1998-2002). Así, por ejemplo, se reformó el Código de Minas, que les restó al Minambiente y a las Corporaciones Autónomas Regionales competencias en el campo de otorgamiento de las licencias ambientales en el sector minero, un hecho que revela la impotencia del Minambiente frente a ciertas intervenciones que lleva a cabo el sector privado para hacer más laxa la legislación ambiental. Así mismo, durante este período comenzaron a declinar las asignaciones del presupuesto nacional para la gestión ambiental, como se registra en la siguiente sección.

6 La Corporación de la Sierra Nevada de Santa Marta, una de las 34 CAR previstas por la Ley 99 de 1993, finalmente no se estableció, y fue eliminada en posterior acto legislativo.

7 Roth (2002) ha interpretado el cambio de políticas en los dos períodos considerados a partir de la aproximación denominada *advocacy coalitions*, de Sabatier (1993).

Según Mance:

Bajo los gobiernos de Samper y Pastrana la vulnerabilidad institucional del Ministerio no se manifestó totalmente. Pero bajo el presidente Uribe, el cambio ha sido innegable. Con su interpretación del contexto político se ha explotado la vulnerabilidad del Ministerio para debilitarlo (Mance 2008, 1).

Y señala que la institucionalidad ambiental nacional sufrió un gran declive con la fusión del antiguo Ministerio del Medio Ambiente con gran parte del Ministerio de Desarrollo (agua potable, saneamiento básico y desarrollo territorial). Una situación advertida tempranamente por uno de los órganos de control del Estado:

Como lo ha repetido a lo largo de los últimos tres años la Contraloría General de la República –CGR–, el sector ambiental en el país bajo la actual administración, ha sufrido un claro debilitamiento (CGR 2005, 4).

Fue una fusión que se adelantó a partir del ofrecimiento de naturaleza electoral que durante la campaña hacia la Presidencia, hiciera Álvaro Uribe de producir un remezón en las instituciones gubernamentales del orden nacional. Finalmente, la oferta electoral se puso en marcha en el caso ambiental sin que mediara una evaluación sobre su conveniencia. Además, al mismo tiempo que se anunciaba la reforma, el ministro del Interior, Fernando Londoño, hizo temerarios señalamientos a las organizaciones no gubernamentales ambientales, acusándolas de lobos vestidos de ovejas, es decir, aliados de la subversión parapetados en una actividad aparentemente noble.⁸ Nunca, en la historia del ambientalismo en Colombia, un gobierno había comenzado tan lejos de los ambientalistas.

Otra evaluación sobre la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), adelantada en 2007 por iniciativa del gobierno de Holanda como base para definir su programa de cooperación para el fortalecimiento institucional del Viceministerio del Ambiente, concluye que aquél, desde su creación en 2003, se ha caracterizado por su muy baja integración con los viceministerios de Agua y Vivienda, que entre 2002 y 2006 el campo ambiental tuvo una

menor prioridad desde el punto de vista presupuestal, en comparación con estos dos viceministerios, y que en el mismo período se registra un debilitamiento en la capacidad técnica, financiera y de liderazgo de la política ambiental nacional, en comparación con la institucionalidad preexistente (Embajada Real de los Países Bajos 2007). Y todo ello se expresa en una pérdida sustancial de la capacidad de ejercer sus funciones básicas como autoridad central y como coordinador del SINA, en aspectos centrales de regulación, planificación y definición de políticas (FNA⁹ 2008).

DEBILITAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL SECTORIAL

La capacidad gubernamental del orden nacional para hacer más verdes sus políticas se debilitó sustancialmente con la práctica eliminación de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación, en el año 2003, que tenía el propósito de asegurar la incorporación del tema en los planes y programas de los diferentes sectores.¹⁰

Pero el debilitamiento de la capacidad sectorial para la gestión ambiental ha ido más allá, como lo evidencia el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, que, de desempeñar un papel proactivo en la política exterior colombiana en el ámbito ambiental, hoy cuenta con una capacidad técnica sustantivamente inferior a la que tuvo en los noventa,¹¹ o el Ministerio del Transporte, que llegó a tener una de las unidades ambientales más fuertes entre los ministerios de su ramo en Latinoamérica (Quintero y Sánchez 1998), de la cual queda muy poco.

Más aún, algunos ministerios han cumplido un papel negativo en la protección ambiental. Así, el Ministerio de Transporte parece haber incidido en el otorgamiento de las licencias ambientales para la construcción de los puertos de Palermo y Dibuya, con un alto impacto en áreas ecológicamente sensibles (Correa 2006). Además, este Ministerio adelanta la construcción de la carretera Las Ánimas-Nuquí y ha anunciado la construcción de la carretera del Tapón del Darién, de la Acuvía del Pacífi-

8 Esta declaración de Londoño fue hecha en el mes de julio de 2002, ya nombrado como ministro, y antes de posesionarse el presidente Uribe. Un amplio grupo de ambientalistas envió al candidato electo una carta sobre el particular, pero nunca la respondió.

9 FNA: Foro Nacional Ambiental.

10 En los inicios del segundo mandato del presidente Uribe se anunció que se reconstituiría, en parte, la Unidad de Política Ambiental, pero es un anuncio que se había concretado muy parcialmente a finales de 2008.

11 Entrevista realizada conjuntamente con Paula Moreno a Andrea Albán, directora de la División de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores, mayo de 2004, como parte de una investigación realizada sobre la política exterior de Colombia en el campo ambiental (Rodríguez 2005).

co y del puerto de Tribugá; todas ellas obras ubicadas en el Chocó biogeográfico, que los anteriores gobiernos se habían abstenido de construir en virtud de sus enormes problemas ambientales.

A su vez, el Ministerio de Agricultura tuvo, además del Minambiente, una alta incidencia en la formulación de la Ley Forestal, que, sancionada por el gobierno, fue posteriormente declarada inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, como consecuencia de haberse violado la disposición legal de la consulta previa a las comunidades indígenas. Esta ley, favorable al sector maderero, era claramente inconveniente desde la perspectiva ambiental, como lo arguyeron diversos grupos de la sociedad civil y el Procurador General de la Nación y tal como fue sustentado en la demanda ante la Corte Constitucional (Azüero *et al.* 2006; Mayr *et al.* 2006; Maya 2005).

Por su parte, Ingeominas, una entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, ha concedido títulos mineros en los páramos, los parques nacionales y otros valiosos ecosistemas (Vieira 2007), situación que dio lugar a un debate público a principios de 2009. Pero el ministro del Ambiente, Juan Lozano, y su viceministra, Claudia Mora, adoptaron una posición vertical en contra de aquella minería que ponga en riesgo la protección del agua, y han buscando anular los títulos mineros concedidos en los páramos y excluir de tal actividad éstas y otras áreas de especial valor ecológico (El Espectador 2009).

Los anteriores hechos simplemente confirman la mayor prioridad que le ha dado el gobierno del presidente Uribe a áreas como la defensa, la inversión extranjera y la explotación de los recursos naturales, frente a la protección ambiental que, en los casos señalados, parecería constituir un obstáculo frente a esos propósitos.

Pero también en las anteriores ilustraciones se identifica cómo no ha existido una política monolítica sobre el papel de la gestión ambiental en el gobierno central. Mientras que durante el primer período de Uribe el Ministerio del Ambiente, en alianza con el de Agricultura, promovieron una ley forestal altamente inconveniente desde la perspectiva ambiental, en el segundo período Minambiente se ha enfrentado al Ministerio de Minas en relación con los títulos mineros en zonas de especial valor ecológico. La única forma de interpretar estas dos situaciones contradictorias es señalar el mayor compromiso que parece caracterizar al ministro Juan Lozano (segundo mandato de Uribe) con la causa ambiental,

en comparación con sus dos antecesoras, Cecilia Rodríguez y Sandra Suárez. Así lo revelan no solamente sus acciones sino también su discurso, lo cual indica que la posición personal del Ministro siempre tiene un margen de acción. Sin embargo, el mayor compromiso de Lozano —soportado en gran parte en la posición de su viceministra, Claudia Mora, una ambientalista de larga tradición— ha encontrado sus límites frente a un gobierno concentrado en el desarrollo económico y la defensa. Así lo demuestran algunos de los casos antes expuestos y el otorgamiento a la Drummond de la licencia para adelantar la mayor explotación minera de que se tenga noticia en el país, no obstante su pobre récord en materia de gestión ambiental (PGNRC 2007); un hecho que parecería ser el fruto de las presiones del alto gobierno sobre el Ministerio para que se concediera.

RECURSOS ECONÓMICOS EN DECLIVE

La prioridad otorgada por el gobierno nacional al Ministerio del Medio Ambiente y al SINA, desde su creación, se refleja en la evolución de los recursos económicos con los cuales han contado. En este punto es necesario precisar que la financiación del SINA tiene dos grandes componentes: en primer lugar, las rentas propias de las corporaciones autónomas regionales previstas en la Constitución y en la Ley 99 de 1993, en las cuales tienen un gran peso las transferencias del impuesto predial de los municipios, las transferencias del sector eléctrico y las altas rentas de capital de algunas de ellas, y que son rentas que por su origen se concentran fundamentalmente en ocho de las CAR. Y, en segundo término, los aportes del Presupuesto General de la Nación al resto del SINA, dependiendo de este presupuesto, de manera determinante, el Sistema de Parques Nacionales Naturales, los cinco institutos de investigación, buena parte de las corporaciones autónomas regionales, todas las corporaciones de desarrollo sostenible y el Viceministerio del Ambiente (hasta 2003, el Ministerio del Ambiente). De conformidad con las cifras presentadas por Guillermo Rudas en un debate realizado sobre el SINA:

El comportamiento de los aportes del PGN al SINA refleja, durante los tres primeros años de su operación, un creciente nivel de prioridad otorgado por las autoridades nacionales a la estructuración del Sistema. Sin embargo, en los siguientes años se presenta una marcada disminución de esta prioridad, expresada, en primer lugar, en el acelerado declive en términos absolutos de esta asignación. Además, en la notable pérdida de participación del SINA en el total del PGN, pasando de representar un 0,52 por ciento

del mismo en 1996, a solo un 0,14 por ciento en 2006. Lo cual indica una notable pérdida de la prioridad relativa otorgada por el Estado al tema ambiental, frente a otros componentes de la política pública. Y, consistentemente con esto, en una marcada pérdida de importancia del presupuesto nacional ambiental como porcentaje del PIB, bajando de un 0,11 por ciento en 1996, a solo un 0,04 por ciento en 2006; es decir, una tendencia inversa de estos recursos, frente al incremento de los impactos ambientales derivados del crecimiento económico y de la población.

Se han fortalecido las rentas propias de algunas corporaciones, dentro de las que se destacan principalmente la CVC, la CAR, Corantioquia, la CDMB, la CRC, la CVS, Cornare y Corpoguajira. Este es el resultado del sólido aporte de sus principales fuentes de financiación: el impuesto predial, las transferencias del sector eléctrico, las regalías por explotación de recursos mineros, y las rentas de capital acumulado. Como resultado, la tendencia histórica de este componente del financiamiento de la política ambiental muestra un crecimiento sostenido como porcentaje del PIB, subiendo del 0,14 por ciento en 1996, al 0,28 por ciento en 2005; y una participación igualmente creciente en el PGN, pasando del 0,65 por ciento en 1996 al 0,91 por ciento en 2005. No obstante, este comportamiento positivo no puede ocultar las grandes deficiencias, y la marcada tendencia al deterioro presupuestal, de la mayoría de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de desarrollo sostenible. En efecto, dos terceras partes del total nacional de las rentas propias de las corporaciones, se concentran en únicamente las ocho aquí reseñadas (FNA 2008, 2).

De acuerdo con los estudios de Rudas (2008a, 2008b), la disminución de la asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación se puede interpretar como una consecuencia de la crisis económica que el país sufrió a finales de la década pasada, que afectó también la asignación a los otros sectores. Al final del período del presidente Pastrana, cuando ya la crisis comenzaba a superarse, se produce un incremento de la asignación del PGN al sector ambiental, que puede ser interpretado como una señal de la necesidad de regresar a los niveles anteriores. Pero, de nuevo, esa asignación sufre un decrecimiento durante la primera administración del presidente Álvaro Uribe, en contraste con otros sectores como defensa, educación y transporte, que registran sustantivos incrementos, un hecho que simplemente expresa la menor prioridad otorgada por el gobierno al tema ambiental.

Esta tendencia estaría siendo parcialmente contrarrestada en los dos primeros años del segundo mandato del presidente Uribe por un aumento en las asignaciones presupuestales a parques nacionales y a los institutos de investigación, pero como se ha subrayado:

[...] para cambiar la tendencia histórica se requiere no solo mantener este esfuerzo, sino consolidarlo y ampliarlo hacia los otros componentes del SINA, los cuales siguen estando seriamente afectados por la declinante tendencia de asignación de recursos nacionales al SINA en los últimos 10 años (FNA 2008, 2).

DECLIVE DE LAS CAR COMO AUTORIDADES AMBIENTALES

Las CAR han sido debilitadas como autoridades ambientales en el período 2002-2008, como lo evidencian múltiples hechos, entre los cuales se destacan la menor disponibilidad de recursos económicos con que cuentan, la mayor parte de las CAR, para la gestión ambiental –tal como se examinó en la sección anterior–; la disminución de su capacidad técnica y de control, y el debilitamiento de instrumentos de política críticos para la protección del medio ambiente.

Durante los dos mandatos del presidente Álvaro Uribe se ha ordenado a las CAR que inviertan parte de sus recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico, una situación que ha aminorado en forma preocupante los recursos económicos disponibles para la gestión ambiental en por lo menos veinte corporaciones (la disminución podría alcanzar el 36%, en términos reales), trasladándoles responsabilidades propias de las entidades territoriales (Rudas 2008b). Sobre el particular, en el año 2008, la Contraloría General de la República se pronunció en los siguientes términos:

Se deduce que el gasto ambiental se ha concentrado en satisfacer la prestación de servicios públicos domiciliarios (p.e. demanda de agua) en comparación con los mínimos recursos destinados a garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales, al menos por la vía de la reforestación. De esta forma, en los entes territoriales se están invirtiendo recursos en actividades que, sólo en algunos casos, generan beneficios concretos para la protección, conservación y uso sostenible de los ecosistemas y sus recursos asociados, razón por la cual se considera que la gestión ambiental territorial tiene serias debilidades (CGR 2008, 8).

En el mismo sentido se pronunció la Procuraduría General de la Nación, que conceptuó que las CAR no pueden utili-

zar sus recursos en la construcción de acueductos y saneamiento básico que se prevén en los Planes Departamentales de Agua, que se están elaborando con la orientación del Viceministerio del Aguas del MAVDT desde 2007.

La capacidad para ejercer las funciones propias de la autoridad ambiental regional se ha visto también debilitada por la disminución del número de funcionarios y técnicos al servicio de las CAR, como consecuencia de la directiva presidencial de disminuir el presupuesto de funcionamiento en beneficio del presupuesto de inversión, en forma tal que alcancen, respectivamente, el 33% y el 67% del total.¹² Ello obligó a las CAR a disminuir la planta de personal entre un 20% y un 40%,¹³ a pesar de que era insuficiente para ejercer sus funciones, según una evaluación que se efectuó para el Banco Mundial (Blackman *et al.* 2004, 80). Esta política es incongruente con su rol fundamental de autoridad ambiental, que exige una masa crítica de técnicos para el establecimiento de las regulaciones, el otorgamiento de permisos y licencias y el control ambiental de los diversos actores económicos, entre otros.

Así mismo, dos de los instrumentos económicos fundamentales para la gestión ambiental de las CAR, la tasa de uso del agua y la tasa retributiva, han sido vulnerados. La tasa de uso del agua fue rebajada sustantivamente al principio del primer gobierno del presidente Uribe y la tasa retributiva no ha sido actualizada, situación que ha llevado a que estos dos instrumentos hayan perdido la efectividad respecto a los propósitos para los que fueron creados (Rudas 2008b). Estas dos situaciones simplemente expresan el objetivo de favorecer al sector productivo al hacer prácticamente gratis el uso del agua y disminuir las exigencias ambientales y las cargas económicas, y al neutralizar la tasa retributiva.

Diferente al declive que han sufrido las CAR como autoridad ambiental, como consecuencia de las decisiones tomadas en los dos mandatos del presidente Uribe, se subraya que éstas, en su conjunto, adolecen de diversos problemas de gobernabilidad (falta de transparencia, politización, dificultades para definir sus prioridades), de deficiencias de coordinación con el Ministerio del Ambiente (unas derivadas del débil liderazgo del MAVDT,

y otras, de los conflictos derivados de la interpretación que han dado las CAR a su naturaleza autonómica) y de dificultades de coordinación con las autoridades urbanas —en gran parte, como consecuencia de la falta de claridad en la Ley 99 respecto a las competencias de las unas y las otras— (CTC¹⁴2006; Canal 2007). Y se subraya también que, si bien muchos de los problemas y dificultades son comunes a la casi totalidad de las CAR, su profundidad varía enormemente entre ellas, al punto de que el desempeño de algunas de las corporaciones se considera sobresaliente, en comparación con el de las autoridades regionales de los otros países en desarrollo (FNA 2008).

FORTALEZAS Y NUEVOS SIGNOS DE DEBILITAMIENTO

Pero en medio de estos problemas y dificultades, una visión retrospectiva de la institucionalidad del SINA resulta positiva en muchos aspectos, como se registra en diversas evaluaciones (Sánchez, Kulsum y Yewande. 2007), y en un debate sobre la misma se reconoció:

El esquema del SINA permitió estructurar autoridades ambientales regionales relativamente fuertes, con fuentes de financiación parcialmente blindadas frente a cambios de prioridad en las decisiones fiscales nacionales. Y capaces de enfrentar, en muchos casos, grandes retos impuestos por la gran heterogeneidad regional. Todo esto, retomando una importante experiencia y desarrollo institucional construido durante más de cinco décadas en varias regionales del país, con sus respectivas corporaciones.

Un elemento central de las fortalezas del SINA lo constituye la concepción del esquema institucional, caracterizado por el carácter descentralizado, autónomo y democrático de las corporaciones regionales. Este factor se constituye en un elemento fundamental que hay que seguir desarrollando, en toda su potencialidad, antes de someterlo a intentos de reforma institucional que fácilmente podría menoscabar sus virtudes, especialmente bajo las actuales condiciones (FNA 2008, 4-5).

En general, si se examinan las CAR y el MAVDT en su conjunto desde que se aprobó la Ley 99, se puede afirmar que muestran logros y avances en la gestión ambiental, muchos de ellos sustantivos (Canal 2007). Es una afirmación también cierta para la gestión ambiental en los dos mandatos del presidente Uribe, en especial, en el segundo período, así ésta se haya realizado en un

12 En los dos consejos comunitarios especializados sobre las CAR, realizados durante la primera administración Uribe, el Presidente dio instrucciones sobre el particular (Consejo Comunal, Corporaciones Autónomas Regionales, Universidad de la Sabana, Chía, 6 y 7 de septiembre de 2003; Consejo Comunal, SINA, Cali, noviembre 6 de 2004).

13 Entrevistas con cinco directores de las CAR.

14 CTC: Corporación Transparencia por Colombia.

escenario de declive de la política ambiental. Pero el deterioro ambiental del país –que ha sido ampliamente documentado tanto por un informe del Banco Mundial (Sánchez *et al.* 2007) como por el IDEAM (2004)– indica que el MAVDT y las CAR están aún lejos de alcanzar los propósitos para los cuales fueron creados.

Infortunadamente, parecen soplar vientos de reforma en detrimento de la gestión ambiental. En diciembre de 2008, el Presidente ordenó públicamente al Ministro del Ambiente que, mediante una nueva ley, se eliminen aquellas corporaciones cuyos presupuestos solamente alcanzan para su funcionamiento y que se fusionen con otras, buscando recortar los costos de funcionamiento consolidados en favor de la inversión.

Además, en la misma intervención,¹⁵ instó al Ministerio y a las CAR para que dediquen parte de sus recursos de inversión a enfrentar los desastres generados por la ola invernal. Como reacción a ésta y otras orientaciones presidenciales referentes a las CAR, el Director de la Carder, una de las corporaciones más distinguidas del país por su desempeño, afirmó:

Se pretende que las CAR atiendan emergencias, adelanten prevención de desastres, respondan por las consecuencias del invierno y construyan obras de infraestructura, cuando su espíritu es ser autoridad ambiental, proteger los recursos naturales, promover el ecodesarrollo e incentivar la sensibilidad y la educación ambiental [...] El gobierno nacional no puede exigirles a las CAR invertir en proyectos que se salen de su órbita y atentan contra su misión (Carder 2009, 1).

CONSIDERACIONES FINALES

En este artículo se ha intentado ilustrar las dificultades que existen para “hacer más verde” al Estado colombiano, un fenómeno que es común en los países en desarrollo y desarrollados. El principal factor que favorece esa situación son los diferentes conflictos existentes, y no resueltos, entre los modelos de desarrollo económico y la protección ambiental, los cuales se reflejaron en el debilitamiento de la primera gran reforma ambiental que se efectuó en el país a principios de los años setenta.

Estos conflictos se agudizaron a principios de la década de los noventa (Guimarães 2004), cuando al mismo tiempo que el concepto de desarrollo sostenible se consagró en el más alto nivel político, y se acordaron convenios y declaraciones ambientales históricos en la Conferencia de Río, en 1992, se estaban resolviendo las negociaciones finales de la Ronda de Uruguay, que concluyeron en la creación de la Organización Mundial de Comercio, conducente a acelerar la internacionalización de la economía (OECD¹⁶ 1997).

En muchos países en desarrollo la globalización ha incentivado grandes transformaciones en su aparato productivo, muchas veces con un impacto ambiental de consideración. Así se refleja en el caso de Colombia, que se está convirtiendo con gran velocidad en un país minero, y eventualmente se convertirá en un gran productor de agrocombustibles, dos actividades de alto impacto ambiental. El hecho de que las exportaciones de Colombia se hayan multiplicado por cuatro, en términos absolutos, en los últimos seis años, indica cuán profunda está siendo esa transformación productiva en nuestro país. Y se puede afirmar que el debilitamiento de la institucionalidad y la política ambientales, en los últimos seis años, corresponde a la visión según la cual para impulsar este modelo de crecimiento económico exportador, basado en gran parte en la inversión extranjera, es necesario quitar del camino aquellos obstáculos que, como muchas de las políticas y normas ambientales, puedan obstruir estos propósitos. Los actos de gobierno, expuestos a lo largo de este escrito, así como las reiteradas expresiones de los altos funcionarios del gobierno, de crear las condiciones más favorables para atraer la inversión extranjera y de facilitar las cuestiones ambientales, apuntan en esa dirección. Es una visión sobre lo ambiental que constituye un gran retroceso con relación a la que motivó la reforma de principios de los noventa y que, además, no tiene en consideración las más recientes formulaciones que ubican la sostenibilidad ambiental del desarrollo como uno de los objetivos fundamentales de toda sociedad, en el contexto del capitalismo globalizado (Porrit 2006). Pero es necesario subrayar que el debilitamiento de la política ambiental se asocia también con la concentración del gobierno en la política de seguridad democrática, un factor que, en general, ha restado recursos no sólo a aquella política sino también a las políticas sociales (CNP¹⁷ 2004).

15 Consejo Comunal de Riesgos y Atención de Desastres. Sena, Seccional Bogotá, 6 de diciembre de 2008. (Efectuado en cadena con varias ciudades, vía satélite).

16 OECD: Organization for Economic Cooperation and Development

17 CNP: Consejo Nacional de Planeación.

La gran dependencia que tiene la política ambiental de la voluntad de los mandatarios es otro factor que ha dificultado hacer más verde el Estado, como se ha mostrado en este artículo para nuestro país, y como, en general, ha sido evidenciado tanto en los países desarrollados como en desarrollo (Mance 2006a; Janicke y Weidner 1997). Ello facilita que las reformas dirigidas a fortalecer la política ambiental, adelantadas por uno o más gobiernos, puedan ser debilitadas por otro gobierno que, por cualquier razón, considera que ésta no es una prioridad. Es decir, la institucionalización de lo ambiental dentro del aparato estatal es más vulnerable a la voluntad de los jefes de Estado, en comparación con áreas de la gestión pública más tradicionales, como lo reveló claramente el caso de G. W. Bush como presidente de Estados Unidos (Kennedy 2004). El fenómeno de la vulnerabilidad de la institucionalidad ambiental, en manos de la voluntad de los jefes de Estado –que opera tanto para su debilitamiento como para su fortalecimiento–, se habría presentado en otros países de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas, según una exploración preliminar efectuada para Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú (Rodríguez 2008).

Esta dependencia de la política ambiental de la voluntad del jefe de Estado es favorecida, en parte, por la debilidad relativa de los grupos de la sociedad civil interesados en el tema. Es una situación que se hace aún más aguda en los países en desarrollo, en donde amplios grupos de la población luchan por sus necesidades más inmediatas de salud, educación, vivienda y seguridad, estando lo ambiental muy lejano de sus preocupaciones. Este último es un aspecto que no se exploró en este artículo, pero como se indicó, los presidentes de Colombia han podido dirigir la política ambiental en asuntos esenciales, teniendo en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil y buscando su apoyo, cuando se proponen dar prioridad al tema ambiental –como ocurrió en los gobiernos de los presidentes César Gaviria y Alfonso López–, o ignorándolas, e incluso atacándolas y desprestigiándolas, cuando de lo que se trata es de vulnerar la institucionalidad y las políticas ambientales, como sucedió desde los inicios de la administración del presidente Álvaro Uribe. 🐸

REFERENCIAS

1. Asociación de Profesionales al Servicio del Estado en la Gestión Ambiental (APROAMBIENTE). 1990. La creación del Darnar ¿Una respuesta real o burocrática a la crisis ambiental del país? *Revista de la Universidad Nacional*, XXVII: 33-42.
2. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). 1974. *Comentarios al proyecto del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente* (documento sin publicar).
3. Azuero, Alejandra, Daniel Bonilla, Humberto García y Luis Alfredo García. 2006. *Demanda de inconstitucionalidad contra la integridad de la Ley 1021 de 2006, "Por la cual se expide la Ley General Forestal"*.
4. Blackman, Allen, Sandra Hoffman, Richard Morgenstern y Elizabeth Topping. 2004. *Assessment of Colombia's National Environmental System (SINA)*. Washington: Resources for the Future.
5. Brañes, Raúl (Coord). 2001. *El desarrollo del Derecho Ambiental latinoamericano y su aplicación*. México D.F.: PNUMA.
6. Campligio, Luigi, Laura Pineschi, Domenico Siniscalco y Tulio Treves. 1993. *The Environment After Río*. Londres: Graham & Trotman.
7. Canal, Francisco. 2007. *Elementos de análisis para la evaluación y ajuste de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible*. Bogotá: FNA.
8. Canal, Francisco y Manuel Rodríguez. 2008. Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez Becerra, 303-389. Bogotá: FNA.
9. Carrizosa, Julio. 2008. Prólogo. Desarrollo y ambiente. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez Becerra, 1-64. Bogotá: FNA.
10. Consejo Nacional de Planeación. 2004. *Balance de la Sociedad Civil al Estado Comunitario. Memorias del Octavo Congreso Nacional de Planeación Participativa*. Bogotá: CNP.
11. Contraloría General de la República. 2005. *Proceso de reestructuración institucional y administrativa para el sector medio ambiente, 2002-2004*. Bogotá: CGR.
12. Contraloría General de la República. 2008. *Estado de los recursos naturales y del ambiente, 2007-2008*. Bogotá: CGR.
13. Corporación Transparencia por Colombia. 2006. *Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2004 y 2005*. Bogotá: CTC.

14. Currie, Lauchlin. 1952. *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia. Informe de una Misión dirigida por Lauchlin Currie*. Bogotá: Imprenta Nacional.
15. Departamento Nacional de Planeación. 1989. *Estudio de gestión institucional de las entidades del sector agropecuario: el caso del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena*. Texto inédito.
16. Eckersley, Robyn. 2004. *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge: The MIT Press.
17. Embajada Real de los Países Bajos. 2007. *Diagnóstico del sector ambiental para el programa de Enfoque Sectorial en Colombia*. Texto inédito.
18. Escobar, Arturo. 1999. *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: CEREC-ICANH.
19. Foro Nacional Ambiental. 2008. *Síntesis de conclusiones y recomendaciones. Mesa de expertos. Quince años del Sistema Nacional Ambiental (SINA), evaluación y perspectivas. Convocada por Foro Nacional Ambiental, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Consejo Nacional de Planeación, Banco Mundial*. Bogotá, Universidad de los Andes, 10 de julio de 2008. *Documentos de Política*, No. 29. Bogotá: FNA.
20. Fundación Alma. 1990. *Hacia una reestructuración del sector ecológico nacional: conclusiones*. Bogotá: Fundación Alma.
21. Guimarães, Roberto. 2004. *Awaiting for Godot: Governance, Markets and Ethics in Environmental Policies*. Ponencia presentada en la plenaria Governance of Pollution Issues, en el *Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community*, octubre 16-18, Canadá.
22. Hays, Samuel. 1998. *Explorations in Environmental History*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
23. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia. 2004. *Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables de Colombia*. Bogotá: IDEAM.
24. Janicke, Martin y Helmut Weidner (Eds). 1997. *National Environmental Policies: a Comparative Study of Capacity Building*. Berlin: Springer.
25. Kennedy, Robert Jr. 2004. *Crimes against Nature: How George W. Bush and His Corporate Pals Are Plundering the Country and Hijacking Our Democracy*. Nueva York: Harper Perennial.
26. Mance, Henry. 2006. *El ascenso y el declive del Ministerio del Medio Ambiente. Documentos de Política*, No.12. Bogotá: FNA.
27. Mance, Henry. 2008. La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente Colombiano. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez, 101-255. Bogotá: FNA.
28. Mayr, Juan, José Mogollón, Manuel Rodríguez y Eduardo Uribe. 2006. *Asuntos esenciales para comunicar al Señor Presidente en relación con la Ley Forestal. Documentos de Política*, No. 10. Bogotá: FNA.
29. Meadowcroft, James. 2007. Greening the State? Ponencia presentada en *The International Studies Association Annual Convention*, 28 de febrero-3 de marzo. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/0/7/8/pages180788/p180788-1.php (Recuperado el 3 de octubre, 2008).
30. Miller, Char y Hal Rothman (Eds). 1997. *Out of the Woods: Essays in Environmental History*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
31. Nassar, Alberto. 1990. Anotaciones sobre las Corporaciones Autónomas Regionales. Síntesis de su gestión en 36 años de existencia. *Revista de las Corporaciones Regionales* 1: 97-102.
32. Organización de las Naciones Unidas. 1992. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Nueva York: ONU.
33. Organization for Economic Cooperation and Development. 1997. *Economic Globalization and the Environment*. Paris: OECD.
34. Porrit, Jonathan. 2006. *Capitalism. As if the World Matters*. Londres: Earthscan.
35. Procuraduría General de la Nación. 2007. *Diagnóstico sobre el otorgamiento de títulos mineros en los páramos de Colombia*. Texto inédito.
36. Quintero, Juan y Ernesto Sánchez. 1998. *The Institutional Process of Environmental Planning and Management in the Road Infrastructure Sector of Latin America*.

Ponencia presentada en el III° *Encontro Ibero-Americano de Unidades Ambientais do Setor Transportes*, Rio de Janeiro.

37. Rodríguez, Manuel. 1994. *Memorias del Primer Ministro del Medio Ambiente de Colombia*. Bogotá, Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá: Imprenta Nacional.
38. Rodríguez, Manuel. 2005. La política exterior ambiental de Colombia en el Ámbito global. En *La política exterior de Colombia en el siglo XXI*, eds. Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez, 145-213. Bogotá: Fescol.
39. Rodríguez, Manuel. 2008a. Declive de las instituciones y la política ambiental en América Latina y el Caribe. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez, 65-99. Bogotá: FNA.
40. Rodríguez, Manuel (Ed). 2008b. El ambientalismo en América Latina y el Caribe. En *América Latina desde 1930. Historia general de América Latina*, Vol. VIII, coord. Marco Palacios, 521-576. París: UNESCO.
41. Roth, Andre. 2002. *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
42. Rudas, Guillermo. 2008a. Financiación del Sistema Nacional Ambiental de Colombia: 1995-2006, y proyecciones 2007-2010. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez Becerra, 253-301. Bogotá: FNA.
43. Rudas, Guillermo. 2008b. *Indicadores económicos y fiscales de la política ambiental de Colombia. Documentos de Política*, No. 26. Bogotá: FNA.
44. Sabatier Paul y Hank Jenkins-Smith. 1999. The Advocacy Coalition Framework. En *Theories of the Policy Process*, ed. Paul Sabatier, 177-155. Boulder: Westview Press.
45. Sánchez, Ernesto, Kulsum. Ahmed y Yewande Awe. 2007. *Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia. Un análisis ambiental de país para Colombia*. Washington: Banco Mundial.
46. Sands, Philippe. 1994. *Principles of International Environmental Law*. Nueva York: Manchester University Press.
47. United Nations Environment Programme. 1994. *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*. Glasgow: Cambridge University Press.
48. Vieira, María Isabel. 2007. *Actividad minera en páramos de Colombia*. Texto inédito.
49. Wilson, Carter. 2000. Policy Regimes and Policy Change. *Journal of Public Policy*, 20: 247-274.

ARTÍCULOS DE PRENSA CONSULTADOS

50. Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER). 2009. Las Corporaciones Autónomas Regionales son autoridades ambientales y no entidades de atención de desastres, dice director de la CARDER, Alberto Arias Dávila. *Boletín de Prensa*, 7 de enero.
51. Correa, Pablo. 2006. Con licencia para un puerto antiecológico. *El Espectador*, 2 de septiembre.
52. Editorial. 2009. La minería: en ruta hacia el desarrollo sostenible. *El Espectador*, 28 de febrero.
53. Maya, Edgardo. 2005. Carta del día: 'Pupitrazo' forestal. *El Tiempo*, 15 de diciembre.

Anexo. Creación de las Car

Origen institucional	Corporación
Creadas antes de la Ley 99 (mantienen estructura, denominación y jurisdicción)	• CARDER • CORPONARIÑO • CORPONOR • CORTOLIMA • CRQ • CORNARE • CVC
Creadas antes de la Ley 99 (modifican denominación y/o jurisdicción)	• CORPAMAG • CORPOCESAR • CORPOGUAJIRA • CORPOCALDAS • CRC • CVC • CAR • CDMB
Creadas por la Ley 99	• CORPORINOQUIA • CARSUCRE • CAM • CORANTIOQUIA • CRA • CAS • CORPOBOYACÁ • CORPOCHIVOR • CORPOGUAVIO • CARDIQUE • CSB
Creadas por la Ley 99 (nuevas)	• CDA • CORALINA • CORMACARENA • CORPOMOJANA
Corporaciones de Desarrollo Sostenible creadas por Ley 99 (modifican denominación)	• CORPOAMAZONÍA • CODECHOCÓ • CORPOURABÁ

Tomado de Canal y Rodríguez 2008.

