

January 1994

Los límites del Ministerio del Medio Ambiente

Carlos G. Zárate B.

Universidad de La Salle, Bogotá, revista_uls@lasalle.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

Citación recomendada

Zárate B., C. G. (1994). Los límites del Ministerio del Medio Ambiente. Revista de la Universidad de La Salle, (20), 99-106.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Revista de la Universidad de La Salle by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

LOS LÍMITES DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

*Carlos G. Zárate B. **

Introducción

El comentario que se puede escuchar a diario en los medios de comunicación y en los diferentes escenarios públicos y privados de la vida nacional es el de que el país por fin cuenta con un ministerio encargado de su medio ambiente. Sin embargo, todavía no parecen percibirse los retos y las limitaciones tanto intrínsecas como "externas" que dicho ente tendrá que afrontar para atender de forma adecuada la compleja problemática relacionada con el manejo de los recursos naturales y el ambiente en el no menos complejo territorio de Colombia. Por lo pronto se sabe que tenemos la ley, pero esto no es suficiente, pues como sugiere Dahrendorf "tenemos necesidad no sólo de las leyes sino

del espíritu de las leyes" y también de su "legitimidad" (1993: 8). El propósito del presente artículo es comenzar a desentrañar la naturaleza de esos retos y limitaciones y señalar la necesidad de concebir el medio ambiente desde una perspectiva más abarcativa e integral.

En el caso de la ley que creó el Ministerio del Medio Ambiente creemos que las limitaciones intrínsecas a que nos referimos antes aluden tanto a la concepción misma o "espíritu de la ley" como a las omisiones involuntarias, si así se pueden llamar, que se presentaron en el curso de negociación o discusión de la propuesta que finalmente se aprobó y se convirtió en Ley, a finales de diciembre de 1993.

* Sociólogo (Universidad Nacional). M.Sc. Ciencias Sociales con Mención en Estudios Amazónicos (FLACSO-Sede Ecuador). Investigador del Grupo de Estudios Ecológicos OIKOS.

Desarrollo sostenible para la mitad del medio ambiente

Una lectura atenta, de la ley 99 de diciembre de 1993 nos puede sugerir la hipótesis de que la concepción que impregnó el "espíritu de la ley" correspondería, en general, a una perspectiva reduccionista de lo que se puede entender por medio ambiente. Los indicios que permiten plantear este razonamiento son un desmesurado énfasis en los componentes naturales del ambiente, e incluso solamente en parte de ellos (los recursos naturales renovables) y un tratamiento residual, accesorio o inadecuado de los demás componentes del entorno (los agroecosistemas, la cultura, la sociedad, la política).

La interpretación de las deficiencias mencionadas puede abordarse de diferente manera: o bien puede explicarse por la inexistencia de un enfoque conceptual y político definido, de articulación e integración entre los diferentes componentes del ambiente, o bien puede adosarse a una política ambiental signada por la subordinación a la actual estrategia neoliberal de desarrollo del Estado colombiano que, como todos sabemos, pugna por acceder, sin mayor fórmula de inventario, a los insostenibles (desde el punto de vista ambiental y social) niveles de crecimiento económico y consumo del mundo industrializado. Aunque creemos que es posible encontrar los dos factores, en esta oportunidad va-

mos a inclinarnos por explorar la segunda opción.

El desarrollo de los dos primeros títulos de la mencionada ley, donde se plantean los enunciados básicos y se expresa la concepción de la misma, además de invocar una adhesión a los principios generales de la Declaración de Rio de Janeiro de 1992, son explícitos en privilegiar el manejo de los recursos naturales renovables y la defensa del "patrimonio natural". Esto es evidente tanto en el artículo 2. (objetivos) como en el art. 5. (funciones) numerales 1,3; y en el artículo 6 (cláusula general de competencia), entre otros. En esos títulos, y podríamos generalizar al resto del texto, sólo existe una referencia directa a los recursos naturales no renovables (numeral 16) y a la posibilidad de ingerencia directa del ministerio en su gestión, pero únicamente en aquellos "asuntos asignados a las corporaciones autónomas regionales".

Por lo demás, la formulación de políticas nacionales referentes a la relación entre sector energético y medio ambiente, no parecen ser materia, por lo menos explícita, ni de las funciones ni del objeto del nuevo ministerio y en cambio éste simplemente ofrece normas "mínimas" o "regulaciones de carácter general" para su control y gestión. No es claro porqué, mientras se prevé que el Ministerio del Medio Ambiente podrá formular, conjuntamente con los ministerios de Agricultura, Desarrollo Económico, Comercio Exterior o Salud (art. 7),

políticas relacionadas con los recursos naturales renovables, no se haga lo propio y se guarde silencio absoluto con respecto a aquellas que tienen que ver con los recursos naturales no renovables como el carbón o el petróleo.

Hasta el momento no aparece una explicación satisfactoria de por qué, mientras se pretende en teoría, que dicha cartera se constituirá en la máxima autoridad ambiental nacional, se ha permitido que el manejo de los llamados recursos no renovables del país y el sector energético hayan quedado por fuera del control directo del ministerio, máxime cuando se ha reconocido, en el mismo mundo industrializado, que la explotación y el consumo de hidrocarburos son responsables de los más graves desarreglos ambientales a nivel local y mundial. Tal pareciera que con esta actitud, la élite en el poder quisiera asegurar, de manera excluyente y sin molestos controles y políticas ambientales, el manejo de los principales mecanismos de la producción nacional y específicamente de su sector energético. Por otra parte, ¿no puede significar ésto que una parte sustancial del patrimonio natural del país va a ser dilapidado, en aras de un crecimiento económico cortoplazista, sin tener en cuenta los dictados de una política de desarrollo sostenible, a la que dicen adherir los gestores de la nueva ley, y la cual proclama el derecho a su disfrute por las futuras generaciones?

En cuanto a los demás componentes del medio ambiente, si bien es cierto que en los postulados generales y en algunos apartes de la ley se hace referencia esporádica a aspectos sociales, políticos y culturales del ambiente, es sobremanera precaria la reflexión acerca de su lugar, funciones e importancia. En este sentido es pertinente mencionar que la ley aparece descontextualizada de las dinámicas de organización social y política en que se encuentran inmersos los actores sociales, así como de las diferentes modalidades, percepciones e intereses en su interacción con los ecosistemas. Actuar y legislar sobre la oferta natural pero no reconocer y defender las necesidades de los grupos humanos y el patrimonio cultural, el cual también ha sido producto de su interacción con ella, puede acarrear problemas cuyo costo sería el agravamiento del deterioro ambiental del país.

Particularmente preocupante resulta el silencio existente en el texto de la ley sobre la riqueza sociocultural de la nación. Tal parece que no se ha llegado a comprender cabalmente que, al decir de estudiosos como Alier, la historia de la naturaleza es al mismo tiempo historia social. Prueba de esto es que, por ejemplo, por ninguna parte aparece siquiera una reflexión tendiente a reconocer, preservar y fortalecer los también variados y promisorios recursos agroecosistémicos existentes a lo largo y ancho de toda la geografía nacional.

La seguridad agroalimentaria, para hablar de sólo una de las tantas manifestaciones de la cultura (entendida como estrategia adaptativa), que ha sido forjada por los campesinos pobres a lo largo de siglos y que hoy se encuentra amenazada por los desafíos del aperturismo estrecho, tampoco ha merecido la atención adecuada dentro del espíritu de la ley que creó el Ministerio del Medio Ambiente. En este contexto, es justificada la inquietud de quien plantea que: "Una política ambiental al margen de los recursos culturales sólo nos mostrará a mediano plazo un cambio de resultados pírricos: haber pasado de un desarrollismo ordinario a un naturalismo analfabeto" (Niño 1994: 10).

Algo más sobre el concepto de desarrollo sostenible

La definición que introduce la ley 99 acerca del manoseado concepto de desarrollo sostenible confirma en mayor o menor grado la sujeción de la política ambiental a las actuales estrategias de desarrollo y consumo. Esto se puede colegir de la contrastación entre la definición introducida por la ley y los preceptos derivados del informe Brundtland. En este informe, que inspira de alguna manera la definición criolla, se plantea que: "el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generacio-

nes puedan satisfacer sus propias necesidades" (1989). Pero además, el informe plantea de manera explícita que el desarrollo sostenible, así entendido, no puede llevarse a efecto aislado de la acción que se debe adelantar sobre otros sectores de la economía y la sociedad y por tanto requiere de importantes modificaciones en el sistema político, económico y social con el objeto, por ejemplo, de erradicar la pobreza como una de las principales causas de los desarreglos ambientales en el llamado tercer mundo.

Tal vez en un afán de síntesis, o de originalidad?, los redactores de la ley modificaron el concepto presentado en el mencionado informe e introdujeron de manera escueta una definición en la que se entiende por desarrollo sostenible "...el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. (Art. 3). Creemos que no es exagerado plantear que el resultado es un concepto muy empobrecido y de tinte marcadamente desarrollista, que, por lo demás, reitera su énfasis exclusivamente en una parte del componente natural del ambiente. Esto ratifica los planteamientos de otros autores para quienes, desde la expedición de la Constitución de Co-

lombia: "...este mandato utiliza el concepto de desarrollo sostenible en un sentido puramente físico y por tanto restringido que hace abstracción de las determinaciones económicas y sociales explícitas en la definición del informe Brundtland". (Sánchez 1994:1).

Al respecto, por lo menos era de esperarse de los mentores de la ley 99, un esfuerzo por aplicar el genérico concepto de desarrollo sostenible a las condiciones y necesidades del país teniendo en cuenta sus requerimientos colaterales. Por lo menos debieron considerarse los desarrollos teóricos que se han alcanzado en América Latina, como los presentados por autores como Gligo y otros. Según éste último, para lograr estrategias viables de desarrollo sostenible en América Latina, es fundamental tener en cuenta factores de "coherencia ecológica, estabilidad socioestructural, complejidad infraestructural, estabilidad económico financiera e incertidumbre y riesgo", entre otros (Gligo 1990: 122). Tal parece que la inaplazable reflexión sobre la especificidad que debe asumir un concepto como el de desarrollo sustentable en nuestro medio, tendrá todavía que esperar.

Por otra parte y contra lo que se podría esperar, el concepto de desarrollo sustentable que presenta el informe Bruntlnd no aborda decididamente la crítica a los actuales estilos de desarrollo económico mundial y las responsabilidades globales en materia de degradación ambiental,

pues no plantea la necesidad de poner en práctica estrategias económicas alternas, sino que aspira a perfeccionar las actuales y a hacerlas más "eficientes" para explorar la naturaleza y sus recursos. En el informe Brundtland el medio ambiente no deja de considerarse de manera instrumental ya que éste no importa por sí mismo, sino en la medida en que su deterioro o preservación entorpecen o garantizan el desarrollo económico continuado (1987:12 y ss). Como respuesta a la posición anterior podríamos ubicar a autores como Rifkin que vuelven a poner de presente los límites tecnológicos y energéticos de estos estilos de desarrollo, proponen la necesidad de instaurar estrategias productivas y de consumo con bajo potencial entrópico y cuestionan el optimismo de los "pragmáticos termodinámicos", para quienes los desarreglos actuales podrán ser siempre resueltos mediante refinamientos tecnológicos o mediante ajustes graduales que permitirían al mundo entero, incluidos los países "subdesarrollados" acceder a plataformas de crecimiento desconocidas hasta el momento (1987: 12 y ss), todo esto ...en un intento de conservar los sistemas existentes y hacerlos más "eficientes" en el sentido más estrecho". (Rifkin 1990:284).

Una legitimidad precaria

Para absolver o atenuar los anteriores cuestionamientos, se podrá argüir

que en la discusión de la propuesta de ley tuvieron participación todos los sectores de la sociedad civil interesados en el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, incluidos los representantes de las comunidades indígenas. Sin embargo, esta legitimidad tampoco deja de ser cuestionable a juzgar por una serie de manejos y de omisiones, voluntarias e involuntarias que tienen que ver, por ejemplo, con el actual proceso de ordenamiento territorial que vive el país, o con la armonización que debería existir entre la ley 99 y los preceptos de la Constitución de 1991 referentes a la descentralización y la autonomía.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y el Ordenamiento Territorial

Uno de los resultados directos de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, fue la generación casi espontánea de una serie de Corporaciones Autónomas Regionales con múltiples atribuciones de tipo ambiental. La creación de estos entes llama la atención por dos razones: a) porque el país desconoce los criterios políticos, culturales, económicos o biogeográficos que sirvieron de justificación para la creación de cada corporación y b) porque esta creación se dio al margen, incluso en contravía, de las gestiones que el mismo gobierno y varias comisiones por él creadas llevan a cabo para dotar al país de

una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esta nueva ley, de acuerdo al mandato constitucional de 1991, debe proporcionar una normatividad acorde con la real organización del territorio colombiano, incluida la ambiental, más allá de sus encuadramientos puramente político administrativos y debe posibilitar su articulación con los requerimientos de la descentralización y la autonomía que la misma Constitución consagró como fundamentos de la nueva institucionalidad jurídica y social del país.

Lo anterior podría dar pie para suponer, hasta tanto no se conozca más información en contrario, que para la creación de estas nuevas corporaciones mediaron conveniencias y arreglos particularistas de tipo exclusivamente político y debieron concurrir presiones de índole prebendario. En su momento y mediante recomendaciones explícitas, que a la postre no fueron atendidas, la Comisión de Ordenamiento Territorial, encargada de redactar la Ley respectiva de ordenamiento territorial, alertó sobre los posibles vicios y la inconveniencia de crear corporaciones autónomas regionales sin que se tuviera en cuenta su concordancia con las condiciones ambientales o socioeconómicas de las diferentes regiones del país y sin los debidos estudios y necesarios procesos de legitimación y convalidación contemplados en la nueva carta constitucional.

Los cuestionamientos hechos por al citada comisión al proyecto de ley

aluden, entre otras cosas, a que un buen número de las corporaciones que se crean no son estrictamente regionales, sino departamentales, e incluso provinciales, y por tanto no se adecuan a la nueva organización territorial consagrada en la Constitución y la cual organiza al país básicamente en regiones, departamentos, provincias y municipios (C.V.O.T. 1993: 2-7). El resultado previsible de la imposición de esta nueva estructura territorial sería la conformación y ensanchamiento de paralelismos burocráticos, la complejización de los conflictos por competencias y el constreñimiento de los actuales procesos de organización territorial. (C.O.T. 1993: 2-7). Otras críticas al entonces proyecto, hoy Ley, se refieren tanto a posibles vicios de inconstitucionalidad al abrogarse la ley 99 la potestad de la creación de las mismas corporaciones; a la negación de la autonomía a las entidades territoriales para la gestión ambiental; al ningún desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política referente a la propiedad como función ecológica y, en fin; a que la creación de las corporaciones como se llevó a cabo "riñe con el espíritu de descentralización y autonomía, que contempla la integración participativa y voluntaria de las localidades y secciones, en la forma que habrá de establecer la ley orgánica" (COT 1993: 3).

Los cuestionamientos antes descritos, que se suman a otros que recién están surgiendo pero que por

ahora no vienen al caso, arrojan serias dudas no sólo sobre la representatividad e incluso legitimidad del proceso que creó al Ministerio del Medio Ambiente, sino que llaman la atención, nada menos que sobre los mismos "fundamentos ambientales" que lo alumbraron. En el caso específico de las Corporaciones autónomas Regionales, valdría la pena cotejar en detalle los basamentos, así como las posibles implicaciones ambientales de su creación.

Los desafíos inmediatos y futuros

La confirmación de las limitaciones aquí esbozadas sobre el nuevo ministerio y sobre los retos que este debe afrontar, ya comienzan a perfilarse. Muy pronto las expectativas creadas en torno a su proyección y su gestión dentro de la actual institucionalidad nacional y en el contexto de los procesos de desarrollo económico adquirirán una dimensión que permitirá evaluar su verdadero perfil y potencial. Uno de los resultados esperables tiene que ver con la develación del grado de correspondencia o distancia entre la norma y la realidad, por una parte, y entre el "espíritu" contenido en la ley y el actual compromiso del establecimiento político nacional con los postulados de la economía neoclásica, por la otra.

Desde el punto de vista de sus deficiencias internas, es de esperarse que las imprevisiones e improvi-

saciones, así como las manipulaciones y negociaciones "políticas" efectuadas en el proceso de formulación y aprobación de la ley 99, pronto comiencen a cobrar su cuota en los terrenos conceptual y práctico. En estas condiciones el ministerio difícilmente podrá sustraerse, a los múltiples conflictos de intereses en que se debate buena parte de la actual clase política colombiana y en tal sentido será sin duda instrumento de negociación, cuota de poder e incluso objeto de rapiña, en desmedro de los mismos postulados ambientalistas que supuestamente le dieron origen.

No obstante los augurios y el análisis anterior no se puede negar que la expedición de la ley 99 podría significar un importante paso adelante en la tarea de dotar al país de instrumentos eficaces para la preservación y aprovechamiento de nuestro patrimonio natural y para intentar desacelerar los insensatos procesos de degradación del entorno. Esperemos que el ministerio adquiera un compromiso por lo menos con la mitad del medio ambiente colombiano, esto no es suficiente pero por lo menos constituye un importante avance que habría que profundizar.

Bibliografía

- Comisión de Ordenamiento Territorial. "Recomendación R-05 sobre proyecto de Ley del Ministerio del Medio Ambiente". En Boletín de Ordenamiento Territorial, COT. No. 15-16, mayo-junio de 1993.
- Dahrendorf, Ralf. "Más allá del mercado". En: Perfiles Liberales No. 31, 1993. p. 8.
- Gligo, Nicolo. Los factores críticos de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola. Comercio Exterior, México D.F. 40 (12): 1135-1142, dic. de 1990. Reseña tomada de: CEPAL. Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable, Santiago de Chile, 1992.
- Niño, Hugo. "La otra mitad del medio ambiente". En Magazín Dominical No. 569. El Espectador, 27 de marzo de 1994.
- Nuestro Futuro Común. Informe de la comisión mundial del medio ambiente y el desarrollo. PNUMA, 1987.
- Nuestro Futuro Común. Explicación al reporte Brundtland. México: Fundación Friedrich Eberft, 1987.
- Rifkin, Jeremy. Entropía, hacia el mundo invernadero. Barcelona: Urano, 1990.
- Sánchez Acosta, Jairo. "Medio ambiente desarrollo y equidad". En Seminario sobre Economía y Contabilidad Ambiental. Bogotá: Universidad Javeriana, feb. 23-26, 1994.