

## VEINTE AÑOS DE INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN COLOMBIA, 1994-2014: DEL JÚBILO A LA RESIGNACIÓN

**Equipo de Jerez & Sandoval-Medios y Responsabilidad Social**

**Coordinación: Ángela Constanza Jerez**

### INTRODUCCIÓN

En 1993, el Congreso de la República expidió la ley 99 que dio vida al Ministerio del Medio Ambiente, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales y creó el Sistema Nacional Ambiental (Sina), “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta ley”.

Veinte años después, es importante contar con un análisis a profundidad sobre el desarrollo de lo dispuesto en dicha norma, para conocer a fondo cómo ha sido la evolución de la institucionalidad en el sector y los retos que se tienen a futuro; tarea que adelantó en 2014 el Foro Nacional Ambiental (FNA), espacio que busca la integración de la dimensión ambiental a las políticas de desarrollo en Colombia a partir de la reflexión.

Para cumplir con la misión que se propuso evaluar el impacto de la norma, el FNA encomendó a Ernesto Guhl Nannetti, director del Instituto para el Desarrollo Sostenible (Quinaxi) y exvi-

ce ministro de Medio Ambiente, un análisis a fondo de las actividades desarrolladas por el Ministerio del Medio Ambiente durante estas dos décadas, comparándolas con las que se le asignaron en la ley, centradas en lograr el equilibrio entre medio ambiente y desarrollo. Guhl adelantó el trabajo apoyado por un equipo de investigadores y en entrevistas con personas relacionadas con el asunto desde distintos campos y perspectivas.

El Foro solicitó también a Pablo Leyva, consultor experto en ambiente y desarrollo y exdirector del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam), un análisis de la gestión y la perspectiva de los institutos de investigación del Sina, señalados en la ley 99 y creados por diferentes decretos en 1994<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam (decreto 1227); Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis, Invermar (decreto 1276); e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”; Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi”; e Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”, estos tres últimos creados mediante el decreto 1603.

Las dos evaluaciones fueron objeto de reflexión durante dos foros convocados por Fescol y el FNA. Uno de ellos, en mayo de 2014, se centró en el Ministerio del Medio Ambiente y, en general, en el Sina. El otro, en septiembre del mismo año, tuvo como eje central los institutos de investigación. En dichos encuentros participaron cuatro exministros (Cecilia López, Juan Lozano, Manuel Rodríguez y Eduardo Verano) de los trece que han estado al frente de la cartera en estos veinte años de labores, así como representantes del sector público y privado, organizaciones no gubernamentales, universidades, centros de investigación, comunidades y ambientalistas.

Este documento recoge las reflexiones que se hicieron en esos espacios y las líneas generales de los textos de Guhl y Leyva. En ese sentido, presenta un balance general de los veinte años del Sina y de los de los institutos de investigación, con sus avances y retos, y una serie de recomendaciones o propuestas para fortalecer la institucionalidad del sector ambiental colombiano, pero, sobre todo, para responder a los desafíos de un desarrollo sostenible y repensar a fondo el modelo desarrollo requerido por el país.

## EL SINA, VEINTE AÑOS DESPUÉS

Al contar con una nueva institucionalidad ambiental, con dos décadas de historia y trayectoria, se podría pensar que Colombia cuenta con una radiografía completa del estado del ambiente, su evolución y sus tendencias. De igual forma, con una serie de recomendaciones presentadas desde la ciencia para alcanzar el desarrollo sostenible, que darían las bases para una política ambiental transversal y una protección y conservación de los recursos naturales. Sin embargo, esto no se da.

Los resultados de los trabajos de Ernesto Guhl Nannetti y de Pablo Leyva, así como los comentarios de los participantes en los dos foros, coinciden en señalar que en los últimos tres gobiernos (los dos del presidente Álvaro Uribe, 2002-2006; 2006-2012; y el primero de Juan Manuel Santos, 2010-2014), las instituciones

ambientales se debilitaron y las herramientas para la gestión ambiental no se desarrollaron. Es más, perdieron la efectividad limitada que habían alcanzado después de la puesta en marcha del Ministerio del Medio Ambiente, con lo que la política a largo plazo, objetivo de la sostenibilidad, se ha subordinado a intereses sectoriales cortoplacistas. Esto se ve en el impacto negativo de los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía, que responden a intereses particulares, de sector, y según la política de cada gobierno. Solo en contadas excepciones se ve una política recurrente y continua para la protección, conservación y uso de los recursos naturales; lo común es que cada gobierno y, por tanto, cada director de las entidades públicas, decida el rumbo del medio ambiente.

Los planes de desarrollo de los últimos tres gobiernos son muestra de ello, habiéndole dado más importancia a lo económico que a lo social y lo ambiental, tal como lo evidencia el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde). Este indica que el crecimiento económico logrado en Colombia en los últimos años ha sido a costa del capital natural y de la calidad del medio ambiente.

En gran medida, esto es producto de que los dirigentes políticos del país han dejado en manos del sector privado la responsabilidad de la gestión ambiental, convirtiéndola en un campo para los negocios e incluyéndola en conceptos poco precisos como la responsabilidad social empresarial, y en mecanismos como las certificaciones de calidad. Todo esto se refleja en la caída drástica de Colombia en el índice de desempeño ambiental, elaborado por las universidades de Columbia y Yale, al pasar del noveno lugar entre 176 países en 2008, al puesto 85 en 2014.

En su documento, Guhl asegura que este panorama se debe a que:

la política ambiental en Colombia ha estado determinada principalmente por dos variables: la evolución internacional de la visión del medio ambiente y de la gestión ambiental; y la situación interna del país en materia

de gobernabilidad y orden público. A lo largo de sus veinte años de vida, el Ministerio del Medio Ambiente ha ido adaptándose reactivamente a estas fuerzas.

Mediante su comportamiento reactivo, el Ministerio del Medio Ambiente se ha limitado a responder a las demandas y presiones sectoriales y políticas provenientes del país y del exterior, careciendo de una visión proactiva y anticipatoria que defina las reglas del juego en función de la sostenibilidad territorial y los intereses nacionales a largo plazo. Ese comportamiento se debe, en parte, a que desconoce cómo aprovechar el capital que tiene en sus institutos y, en general, en las entidades, programas y recursos que conforman el Sina, pues el Ministerio ha ido perdiendo la capacidad que tuvo en sus inicios de liderar y orientar el Sina, con lo que carece de una visión sistémica e integradora.

Esa falta de liderazgo se ve, por ejemplo, en la incapacidad para poner en marcha un verdadero sistema de información e investigación ambiental que soporte el sistema institucional ambiental vigente, la institucionalidad estatal, el gobierno y la sociedad para la búsqueda del desarrollo sostenible. Actualmente, existen subsistemas con buena capacidad en los institutos de investigación adscritos al Ministerio, caso del Invermar y el Sinchi, pero no se tiene un sistema único. De acuerdo con Guhl:

Hay otros subsistemas relacionados con el tema ambiental en otras instituciones que también tienen un buen desarrollo, pero lo

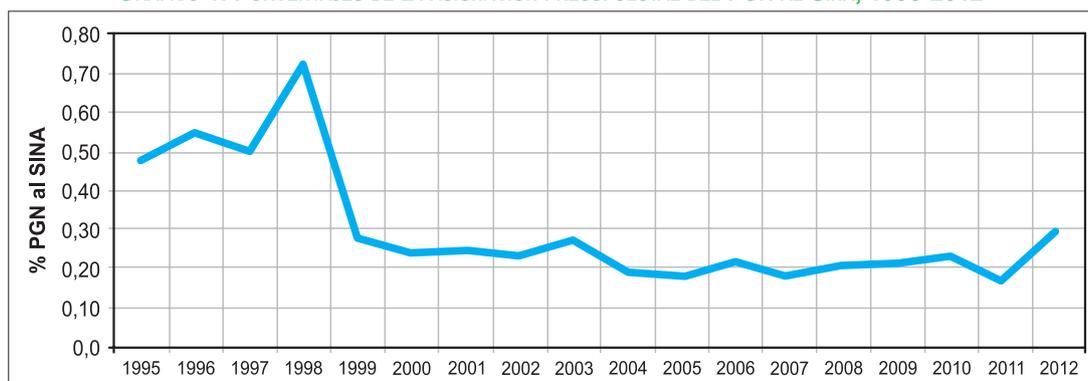
que tenemos es que realmente la información ambiental se maneja a una escala que no es apropiada para la gestión sobre el territorio. Y hay un fenómeno aquí muy complicado que es la desarticulación entre la ciencia y la política, los resultados de la investigación, lo que hacen los investigadores sobre el tema ambiental, los desarrollos que tienen, no se incorporan a las decisiones políticas ni a las decisiones de las autoridades ambientales.

La inestabilidad de la cartera del Medio Ambiente ha tenido mucho que ver en esta situación. En veinte años de existencia han estado en ella trece ministros, es decir, un promedio de 1,3 años por ministro. “Pretender entonces, por ejemplo, hacer el estatuto de usos del suelo o la política nacional de población, con una inestabilidad de la cabeza del Ministerio de esa magnitud, es imposible”, señala Guhl.

Otro indicador de lo poco estable que ha sido para el país el interés por el medio ambiente es la asignación decreciente en el presupuesto general de la nación (PGN) al Sina: mientras entre 1995 y 1998 los recursos asignados pasaron de 0,48% a 0,72% (546.000 millones de pesos), en los siguientes años empezaron a disminuir hasta llegar en 2011 a una participación de 0,17%, la más baja del periodo analizado, con 147.000 millones de pesos. Siendo de 0,3% en 2014 (véase el gráfico 1).

**“Al igual que en el resto del mundo, la sociedad colombiana no ha logrado encontrar el camino hacia la sostenibilidad. Por el contrario, la tendencia a empeorar la salud ambiental de su territorio se mantiene, a pesar de los esfuerzos para cambiarla”, Ernesto Guhl Nannetti.**

GRÁFICO 1. PORCENTAJES DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DEL PGN AL SINA, 1995-2012\*



\* 2012: PGN apropiado.

Fuente: Rudas, 2012, citado por Econometría y DNP, 2012.

## LAS TRES ETAPAS QUE HAN MARCADO EL DERROTERO

De acuerdo con lo expuesto por Guhl, la situación actual del medio ambiente en Colombia en cuanto a la institucionalidad y la gobernanza responde al camino que han ido siguiendo los dirigentes colombianos en los últimos veinte años, camino que recorre, paralelamente, el concepto de gestión ambiental en el mundo.

### CONSERVACIONISTA

Surgida después del estudio del Club de Roma (1972) sobre los límites del crecimiento, título del documento, se centraba, fundamentalmente, en la idea de que la humanidad tenía que conservar la capacidad de la naturaleza para generar bienes y servicios ambientales, tarea que debía ser del estado. Era un enfoque muy rural.

En esta etapa en Colombia se creó el Inderena (1968), se estableció el Código de los recursos naturales (1974), se crearon las áreas protegidas, los parques y los santuarios de fauna y flora, se promovió la participación en la gestión ambiental y se expidieron normas de calidad ambiental.

### DESARROLLO SOSTENIBLE

Durante la cual se buscó la armonización entre las demandas de la sociedad y la capacidad de la naturaleza para satisfacerlas. En esta etapa se originó el concepto de desarrollo sostenible y se enfatizó en un enfoque de derechos. Se entendió que las personas tienen una serie de derechos con respecto al medio ambiente: disfrutar de un ambiente limpio y de agua en buenas condiciones, por ejemplo; por tanto, el estado, como garante de esos derechos, tenía un papel fundamental en la prestación de la gestión ambiental. Dichos planteamientos fueron producto también de lo concertado en la Cumbre de Río.

En esta etapa, en Colombia se incluyó lo ambiental en la Constitución política de 1991, se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se dispuso la organización del Sina mediante la ley 99

de 1993; el país firmó y ratificó además convenios internacionales, expidió normas de calidad ambiental y uso de instrumentos económicos, ordenó más áreas protegidas y logró incorporar lo ambiental en el pensamiento colectivo.

## PRIVATIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

La etapa que se está viviendo hoy día, en la que el estado entregó parte de sus obligaciones relacionadas con la gestión ambiental al sector privado, lo cual ha llevado a que el papel del estado y el de la sociedad se haya ido replegando. Tendencia avalada además por la Organización de las Naciones Unidas con el concepto de economía verde y que ha complejizado el de gestión ambiental.

En esta etapa, el gobierno del presidente Uribe transformó el ministerio del Medio Ambiente y creó el de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con lo el asunto ambiental perdió importancia política y se profundizó la desarticulación del Sina. También se debilitó el proceso de licenciamiento ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental, al pasar las decisiones a manos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla), creada en 2011, durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos. Ese mismo año, el Ministerio se transformó de nuevo, creándose el de Ambiente y Desarrollo Sostenible, separando lo ambiental del área de vivienda.

El nuevo Ministerio y otras instituciones del gobierno debieron atender, y siguen haciéndolo, los conflictos centro-periferia, que se han ido incrementando. Los conflictos entre los intereses nacionales y los regionales y locales, como se percibe en la minería, el desarrollo de hidroeléctricas y la construcción de proyectos de infraestructura, son asuntos que merecen atención constante. Por suerte se ha mantenido la creación de áreas protegidas.

## AVANCES DE LA INSTITUCIONALIDAD

Los estudios de Guhl y Leyva, así como los comentarios de los exministros, ambientalistas,

representantes de las ONG y del gobierno, entre otros, señalan que los logros durante los veinte años de vigencia de la institucionalidad ambiental creada a partir de la ley 99 de 1993, han sido insuficientes para orientar al país hacia la sostenibilidad. Sin embargo, “si no fuera por ellos la situación sería peor”, afirma Guhl.

Dicha ley le da al Ministerio del Medio Ambiente más de cuarenta funciones que podrían agruparse en macrofunciones (principios directores), como la sostenibilidad, la conservación, la calidad de vida, la participación, la integralidad, el conocimiento y la información, la formulación de políticas públicas, la normativa y regulación, el licenciamiento ambiental, la participación, la dirección y la coordinación del Sina, la articulación interinstitucional, el conocimiento de la información y los recursos humanos y financieros para lograr la sostenibilidad territorial. Ese copioso número de funciones muestra que el Ministerio del Medio Ambiente tiene en sus manos un asunto complejo, que en ciertos aspectos ha podido sortear exitosamente con lo cual puede presentar logros en su gestión.

A continuación, algunos de esos alcances:

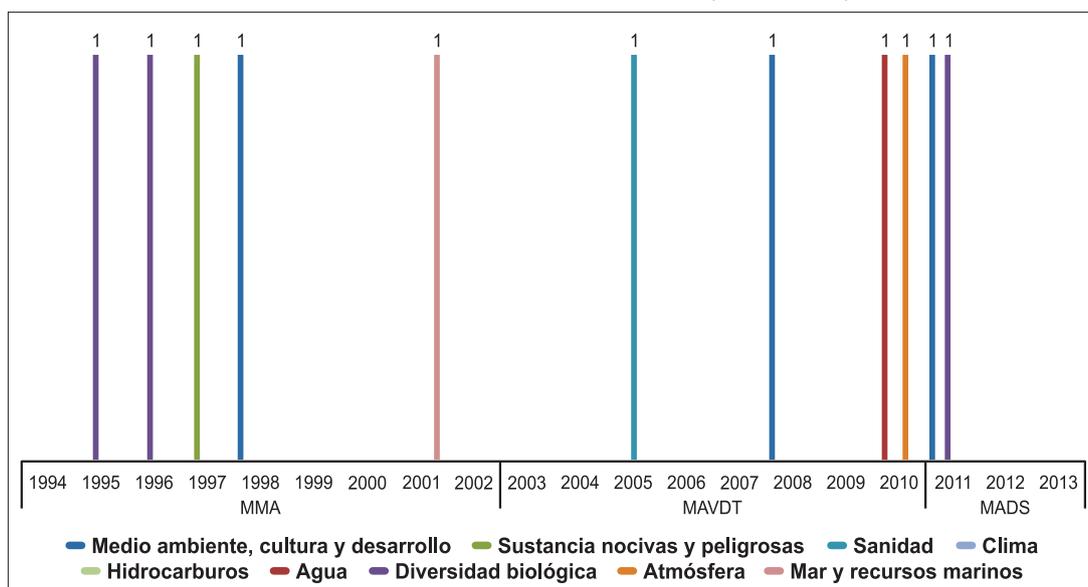
- ♦ El país cuenta con un pensamiento colectivo de los asuntos ambientales. Conceptos como biodiversidad y cambio climático es-

tán en la mente de la gente. Se han consolidado ideas para reducir la huella ecológica, promover el reciclaje y mejorar el uso de los recursos naturales. Existen proyectos de adultos y escolares que logran trascender.

- ♦ La normativa expedida tiene ciertas ventajas que, en comparación con otros países, ubican a Colombia en una buena posición (gráfico 2). Además, en estos veinte años se ha logrado formar un importante y valioso capital humano alrededor de lo ambiental. Expertos con conocimiento del asunto en el ámbito nacional y en el regional.
- ♦ La extensión de áreas protegidas se ha ampliado. Hoy en día cerca de 12% del territorio colombiano es parte de cincuenta y siete áreas de parques nacionales naturales (tabla 1).
- ♦ En cuanto al conocimiento de la biodiversidad, se ha avanzado, como lo muestra el Informe de biodiversidad. Y ha habido progresos también en sistemas de información y en políticas.

**“El gran tema de los próximos años no va a ser la lucha solamente con las Farc y con las Bacrim, y con toda esta cosa terrible que tenemos, sino cómo manejar a una sociedad que está protestando permanentemente por un modelo de desarrollo con el cual no ha estado de acuerdo”, Cecilia López.**

**GRÁFICO 2. CANTIDAD DE POLÍTICAS AMBIENTALES EXPEDIDAS, POR MATERIA, 1994-2012**



Fuente: MADS, 2013 y DNP, 2013. Elaboración propia.

**TABLA 1. NÚMEROS DE PARQUES NACIONALES DECLARADOS, 1960-2013**

Periodo	Número de parques declarados
1960-1964	3
1965-1969	2
1970-1974	5
1975-1979	20
1980-1984	2
1985-1989	10
1990-1994	1
1995-1999	3
2000-2004	3
2005-2009	6
2010-2013	2
Total	57

- ◆ Existen avances en el conocimiento del recurso hídrico y en el diseño de políticas para gestionarlo y conservarlo, como son las políticas de la gestión integrada del agua. Además, el Ideam prepara permanentemente informes y estudios.
- ◆ En la dimensión espacial, con el manejo del territorio, se ha buscado orientar los planes de ordenamiento territorial (POT) por medio de determinantes ambientales. Y se avanza en la delimitación de páramos y humedales para protegerlos de la actividad minera.
- ◆ Se cuenta con conocimientos e información importante sobre territorios y campos específicos, como lo muestran los trabajos hechos por los institutos de investigación (véase el aparte sobre los institutos) durante estos veinte años.

### RETOS

El análisis de la institucionalidad ambiental y su labor en estos veinte años pone de presente una serie de desafíos que debe superar para alcanzar los propósitos para los cuales fue creada:

- ◆ Responder a esa comunidad que valora el desarrollo sostenible y, por tanto, presiona al gobierno para que se enfoque en un modelo de desarrollo sostenible, como lo evidencian las manifestaciones en contra de los proyectos mineros, de infraestructura y, en general, en los movimientos sociales campesinos y agrarios.
- ◆ Retomar la política de población que los gobiernos prácticamente abandonaron. No existe la política que se anunció, que el Ministerio del Medio Ambiente diseñaría en conjunto con el de Salud. Tampoco la de asentamientos humanos y expansión urbana, que debía elaborar con el antiguo Ministerio de Desarrollo.
- ◆ Hacer que el estado retome su papel de regulador del sector privado para que este asuma una verdadera responsabilidad social.
- ◆ Entender que la Misión Rural es una gran oportunidad para hablar de desarrollo sostenible. El Ministerio del Medio Ambiente y los institutos deben estar presentes para aportar su conocimiento a las decisiones que se tomen en este campo.
- ◆ Producir el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para evitar futuros conflictos de intereses.
- ◆ Lograr un sistema único de información, porque hoy la información está en subsistemas.
- ◆ Implementar las políticas, las normas y los instrumentos que se han desarrollado en estos veinte años.
- ◆ Mejorar y fortalecer lo alcanzado.

- ◆ Lograr una sinergia, una sintonía, entre el conocimiento, la información y los instrumentos con las necesidades de las comunidades y de los territorios para poder satisfacerlas. También, y especialmente, con el modelo de desarrollo sostenible que debe seguir el país.
- ◆ Alinear las propuestas de economía verde con las políticas ambientales.

### PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Teniendo presente que el objetivo por definición de la institucionalidad ambiental es la gestión ambiental, y que de ello depende el rumbo que tome el país en un modelo de desarrollo u otro, a continuación se presenta una serie de propuestas o planteamientos que logren alcanzar ese futuro sostenible. La Esta relatoría registra los planteamientos señalados reiteradamente por quienes participaron en los foros y por quienes elaboraron los documentos que sirvieron de insumo para las reflexiones que se dieron en ellos, con el ánimo de contribuir en la elaboración de dichas propuestas.

- ◆ Es importante acompañar a las comunidades negras e indígenas en la elaboración de un gran proyecto de conservación de la diversidad biológica y cultural. Este es uno de los planes más ambiciosos en el mundo de la conservación, ya que la biodiversidad en la que habitan dichas comunidades está muy amenazada.
- ◆ Colombia necesita una política para la relación con los demás países y organizaciones internacionales en la que se proteja la visión de desarrollo sostenible que defina como nación.
- ◆ Lo ambientalistas y exministros de Medio Ambiente cuentan con un capital político que es importante potenciar con el fin de beneficiar al sector y, por ende, al país.
- ◆ El sector público y el privado necesitan un lenguaje común, aun cuando no necesariamente compartido, para que entre ellos se genere un diálogo constructivo que permita entender mejor cómo tener una política minera y agraria ambientalmente adecuada. En general, cómo pueden estar en línea con el ambiente las acciones que se desarrollen en todos los campos en los que el sector privado interviene.
- ◆ Los pasivos ambientales del país deben ser cuantificados y analizados. De igual forma, debe determinarse cuál es la responsabilidad del sector privado en el impacto negativo sobre ellos y cómo se le sigue la pista a las empresas presentes en los mercados accionarios internacionales, que no obran de manera correcta con dichos recursos.
- ◆ Las acciones que se adelantan en sectores en alto riesgo de ser afectados por el lavado de activos requieren una revisión rigurosa y constante. Como lo han señalado algunos parlamentarios nacionales, el sector agroindustrial es uno de ellos.
- ◆ Existe un autoritarismo desde lo central y por cuenta de ello puede decirse que la descentralización está afectada. Infortunadamente, el rol de las autoridades locales es golpeado a diario fiscal, presupuestal y legalmente.
- ◆ La Constitución política ordena la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas y en otros procesos que los afectan, mandato que no se está cumpliendo a cabalidad, pues no existen canales para la participación de grupos que no sean étnicos. La participación no debe verse como un obstáculo, como una dificultad. Se debe entender como una oportunidad de hacer una tarea mejor desde el punto de vista económico y ambiental.
- ◆ La coordinación entre el Ministerio del Medio Ambiente con los otros y con las instituciones relacionados con sus asuntos, entendiendo que este es un asunto complejo, no da espera. Se requiere formar una red y generar la nueva gestión ambiental que pide el país. Este proceso requiere voluntad política al más alto nivel.
- ◆ El plan de desarrollo debe basarse e incluir las fortalezas ambientales del territorio, lo

cual requiere un análisis de las ventajas de la biodiversidad, del agua y del uso de los territorios no intervenidos.

- ♦ La incertidumbre actual generada por el cambio climático y por la manera como afectamos los ecosistemas, debe generar un tipo de aproximación distinta. La gestión ambiental no puede ser reactiva, debe ser anticipatoria. El país requiere de una que sea capaz de prevenir y de tener en cuenta el riesgo y la incertidumbre.

El análisis de Guhl contempla unos planteamientos sobre los dos escenarios que visualiza para el futuro de la institucionalidad ambiental, muy pertinentes para el diseño de las nuevas propuestas para la institucionalidad. En el primero, el tendencial, el panorama actual se mantendrá con las acciones que se han desarrollado a lo largo de los últimos años, lo cual implica continuar con la pérdida del nivel político, la preponderancia de los intereses económicos de corto plazo sobre lo ambiental y la falta de políticas y visiones de largo plazo

**“Yo sí creo que el Sina es un ejemplo a nivel nacional y mundial de un sistema bien armado. Tiene mucho para mostrar. Ha estado a la vanguardia en una gran cantidad de procesos en el país. Hay cosas que se han ido debilitando y que es lamentable que estén sucediendo y mucho más frente a los retos que tiene el país”, Alejandro Martínez.**

por la inestabilidad institucional y los intereses inmediatos. Es decir, el país seguiría avanzando hacia la insostenibilidad. Por tanto, el ambiente continuará deteriorándose; el Sina seguirá sin operar de manera sistémica; la gestión ambiental seguirá siendo reactiva, lineal y casuística; los instrumentos económicos seguirán sin desarrollarse; los conflictos centro-periferia por los proyectos de desarrollo nacionales continuarán aumentando; y la participación seguirá siendo limitada y poco efectiva.

Si llegamos a una situación de paz, con el llamado posconflicto, ese escenario tendencial puede tener un efecto grave sobre lo ambiental, pues habrá que contar con proyectos de desarrollo para los territorios a los que hoy difícilmente se puede acceder por el conflicto armado. Si no existen las normas y la capacidad instalada del Ministerio y del Sina para realizarlos, no se podrá contar ellos.

El otro escenario, el de mejoramiento, depende del exterior. La hipótesis es que la Ocd y los TLC tienen un efecto positivo en los asuntos medioambientales debido a las exigencias que tienen estas organizaciones y tratados. Ello motivaría también un cambio en el ámbito político, pues se generarían intereses distintos en torno a lo ambiental y, en general, en el Sina. Por tanto, el trabajo se haría de manera sistémica; se conservarían y aprovecharían sosteniblemente los bienes y servicios ecosistémicos; se disminuirían los impactos ambientales de los proyectos de desarrollo; y, en general, se tendría una capacidad real para garantizar los derechos relativos a lo ambiental y la participación social en la gestión.

En el posconflicto, esos efectos impactarían de manera positiva la gobernanza ambiental, lo cual permitiría que el estado tuviera un mayor control y acceso territorial, y que se disminuyeran los negocios ilegales en las zonas donde hoy está el conflicto.

## INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Como se dijo, la ley 99 de 1993 dio origen también a los institutos de investigación del Ministerio del Medio Ambiente, que merecen un apartado para su evaluación. Son estructuras de información analizada que sirven al país de soporte en la toma de decisiones ambientales para llevarlo al desarrollo en armonía con la naturaleza. Para mostrarle el camino hacia al desarrollo sostenible.

En estos veinte años de existencia, los cinco institutos pueden mostrar una importante producción basada en la investigación que, en general, se considera notable y enriquecedora para el conocimiento ambiental de Colombia, porque ha permitido estudiar y focalizar problemas ambientales críticos dando luces muy importantes.

Sin embargo, los institutos no han logrado un trabajo como sistema ni un equipo estable de investigadores, a pesar de que han conseguido desarrollar una comunidad científica y aumen-

tar su presupuesto, especialmente en el último cuatrienio.

Como señala Leyva en su documento, existe un desarrollo desigual entre estas entidades creadas para el fomento de la investigación; solo dos tienen en cuenta el conocimiento tradicional: el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP). Y, en general, todos han padecido la falta de coherencia del Ministerio de Ambiente en relación con la comprensión y orientación del sistema y han sido objeto de tensiones entre universidades, entidades y científicos.

El hecho de que el Sina no haya asimilado e internalizado sistémica y efectivamente la investigación ambiental ha llevado a que los institutos no trabajen coordinadamente entre sí y con el Ministerio. Ese es un paso urgente que deben dar para que funcionen como sistema, pero, sobre todo, para que operen el Sina y los mismos institutos, ya que estos fueron diseñados para trabajar de forma complementaria. De esa manera, podrán producir información y conocimiento, y esa información y ese conocimiento fluirán a través de todo el Sina, para orientar al país en el modelo de desarrollo sostenible. Como señalaron los directores de los institutos, hoy más que nunca su conocimiento del territorio en el que operan y del campo en el que investigan es de suma importancia para los procesos que se darán en Colombia en el posconflicto.

En esa tarea, además, es muy importante que tengan en cuenta a las comunidades. Que generen información e investigación para responder a sus necesidades. Para el antropólogo Darío Fajardo, el trabajo en conjunto con ellas potencia los alcances de los proyectos que se puedan realizar, ya que las comunidades han producido su propia información sobre los territorios y los conocen bien. Los contextos influyen en la labor de los institutos y eso se debe tener presente.

A continuación se presenta el balance de cada uno.

## INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES (IDEAM)

Creado básicamente para producir, proveer y manejar la información y el conocimiento ambiental del país, es autoridad en las áreas técnicas y científicas de su competencia, hecho poco asimilado dentro del Sina y en algunas entidades que han tenido serias dificultades para entender el nuevo modelo institucional ambiental. Esas tensiones y la fusión que tuvo el Ministerio en 2002 dieron como consecuencia el recorte de sus posibilidades de gestión al reducirse el personal y el presupuesto.

Durante los embates del fenómeno de la Niña, en 2010-2011, cuando asumió el quinto director, se evidenció que el Instituto no podía seguir empobrecido y se reconoció su papel de asesor del estado en estas materias. Sin embargo, sigue sin el presupuesto suficiente para sacar adelante tareas tan importantes como el estudio y seguimiento del cambio climático, el agua, los bosques y la deforestación, razón por la cual hace estas tareas de forma inestable.

Su actual director, Ómar Franco, asegura que a pesar de ello el Ideam ha hecho una labor sorprendente al sostener la estructura misma del Sina, por ser columna vertebral de los asuntos relacionados con desarrollo. Señala que, en general, entre los investigadores de los institutos se da un individualismo que no ha permitido elaborar agendas compartidas y que ha llevado a que otros sectores la impongan, por ejemplo, las ONG internacionales, que ponen a los institutos a competir por recursos. Por ello, considera necesario que los investigadores sean solidarios y generosos para hacer equipo.

Nos definieron una agenda a punta de decretos (...). Necesitamos insertar el conocimiento del sector ambiental en esa clara visión de desarrollo que no puede seguir siendo fraccionada, sino que tiene que ser una visión de

**“La economía verde puede ser una salida siempre y cuando se aplique el principio de educación. Avancemos en los compromisos y en las responsabilidades de las empresas y el Ministerio vuelva a retomar instrumentos tan importantes, como el certificado en sentido forestal, que se lo terminamos dando al Ministerio de Agricultura para otros fines que no son necesariamente la conservación y la preservación”, Yamile Salinas.**



VEINTE AÑOS DE INSTITUCIONALIDAD  
AMBIENTAL EN COLOMBIA, 1994-2014:  
DEL JÚBILO A LA RESIGNACIÓN

desarrollo que concite la visión, por supuesto, integral de quienes formamos parte del sistema. Nosotros no podemos seguir viendo que los sectores se desarrollan a espaldas de la verdadera oferta ambiental que tenemos en Colombia (...). El ordenamiento y el uso del territorio en función del conocimiento, en función de la ciencia que podamos manejar, es la apuesta más importante que tenemos que tener todos los colombianos.

### **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MARINAS Y COSTERAS “JOSÉ BENITO VIVES DE ANDRÉS” (INVEMAR)**

Reformulado y articulado al Sina en 1993, era un proyecto de la Universidad de los Andes y la Universidad de Gissen, existente

**“No hay estandarización de criterios, los procesos han quedado sueltos, no se está capitalizando el conocimiento de las instituciones del sector privado; falta mucho de coordinación al interior del sector gubernamental. Yo creo que el licenciamiento ambiental efectivamente dejó de ser un instrumento de planeación y se ha convertido más en un trámite para obtener una licencia”, Alejandro Martínez.**

desde 1963, que funcionaba bajo la tutela de Colciencias. Su encargo principal fue “la investigación ambiental básica y aplicada de los recursos naturales renovables y el medio ambiente y los ecosistemas costeros y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional”. A partir de ello emitiría conceptos técnicos sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos, daría asesoría y apoyo científico y técnico al Ministerio del Medio Ambiente, a las entidades territoriales y a las Corporaciones Autónomas Regionales. Según Leyva:

Invemar no se diferencia en mucho de una estructura académica universitaria de investigación-extensión, pero tiene limitaciones importantes en el momento de responder por tareas rutinarias de observación y monitoreo de los sistemas naturales y socioeconómicos de la región marina y costera del país. Su trabajo por proyectos, herencia fuerte de Colciencias, le da ventajas notables en la administración de la investigación y flexibilidad frente a los cambios de énfasis de las políticas de gobierno para abordar diferentes aspectos del conocimiento marino y costero, pero esto, a su vez, tiende a atomizar los trabajos que difícilmente se integran para los análisis estructurales y ecosistémicos y el estudio ambiental de las relaciones sociedad-naturaleza y diluye

sus responsabilidades frente al manejo de los sistemas de información ambiental y la generación de indicadores ambientales.

De igual forma, asegura que en estos años la entidad ha logrado consolidar una plataforma de investigación; ahora el reto para el gobierno es reforzarla con programas estructurales de largo plazo, que estén articulados con los otros institutos de investigación y corporaciones regionales y tengan una fuerte financiación del estado. De esa manera, puede hacer el seguimiento permanente del ambiente en las áreas que le ordena la ley, informar adecuadamente y orientar el desarrollo marino y costero de manera sostenible.

### **INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT**

Heredó la tradición y el trabajo de investigación-acción del Inderena, con sus importantes beneficios para las políticas y actividades de conservación de la biodiversidad del país, pero sin el equipo de investigadores asociado. Heredó también las diferencias y tensiones existentes entre el grupo del Inderena y algunos sectores académicos universitarios. Su misión es la investigación científica y aplicada de los recursos bióticos e hidrobiológicos en el territorio continental de la nación. Eso significa que las investigaciones que adelante y el banco de información que de ellas resulte serán la base para el levantamiento y la formación del inventario nacional de la biodiversidad.

Las recomendaciones de Leyva son hacer investigación a mayor escala y establecer otras sedes y estaciones de investigación-acción de desarrollo sostenible en la Orinoquia y en sectores de la región andina. También en cercanía de los páramos, en la costa atlántica y en los valles interandinos, entre otros. Asimismo, trabajar de manera coordinada con universidades, oenegé y con los institutos y las corporaciones del Sina, y utilizar todo su potencial para “apalancar” un proyecto científico de trascendencia nacional.

Brigitte Baptiste, su directora, considera que el balance que se hace de los institutos se debe

a que han estado “nadando en medio de una corriente bastante turbulenta”, que hace complejo hacer ciencia:

Es complejo sobre todo cuando se trata de hacer ciencia para responder precisamente a los conflictos, a los modelos de desarrollo y a las propuestas de transición (...). No son los institutos pequeños, complementarios para responder a ciertas preguntas alrededor del desarrollo, sino institutos que están en el centro del cuestionamiento del modelo.

En su concepto existen “dos camisas de fuerza” que impiden a los institutos cumplir a cabalidad el propósito para el que fueron creados: la fuente económica, que de alguna manera les resta independencia científica; y la fuerza jurídica, porque la validación del conocimiento siempre debe terminar en esquemas normativos. “Esa camisa es como mínimo tan fuerte o más fuerte que la económica, es decir, la de pensar que el conocimiento debe traducirse en instrumentos de mercado y de regulación económica del mercado”. Esas restricciones presupuestales y ese diseño institucional, además, restringen la capacidad para tener interlocución con la sociedad con el fin de reflexionar sobre la biodiversidad, en qué términos se está hablando de ella y eso qué efectos tiene.

La propuesta de Baptiste es conseguir que Colombia tenga un plan de acción de biodiversidad que no sea solo para cumplir con los requisitos de los convenios internacionales. Que tenga un plan de acción con metas factibles a corto, mediano y largo plazo que requiera un conocimiento específico que sea producido por los institutos.

### **INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (SINCHI)**

Nació de la antigua Corporación de Araracuara (COA), originada en un contexto histórico particular y con apoyo científico y participación extranjera holandesa, con el objetivo de hacer y divulgar estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica, social y ecológica de la región amazónica. Su trabajo ha permitido importantes avances en

el conocimiento y acción de esa zona del país, con un apoyo notable a la institucionalidad y a las poblaciones locales. De acuerdo con Leyva:

Una larga experiencia en la región, infraestructura, documentos, laboratorios, parcelas de estudio, colecciones, relaciones, equipo humano comprometido y una dirección decidida, han hecho posible acrecentar y aquilatar un acumulado de conocimientos y experiencias que es necesario fortalecer y aprovechar para la toma de decisiones y orientación de procesos en busca del desarrollo sostenible de la amazonia colombiana (...). Se puede decir que en términos generales el Sinchi ha cumplido con su misión en estos veinte años, dentro de las restricciones financieras y de apoyo central.

Las recomendaciones para esta entidad están relacionadas con el fortalecimiento presupuestal y el apoyo más decidido del Ministerio; la definición y precisión acerca de los niveles de trabajo y de investigación para que se establezcan programas con aproximación macro a la región, por ejemplo, estudios de los grandes procesos y fenómenos naturales y socioeconómicos y su incidencia en lo natural. Y trabajar en conjunto con los otros institutos.

Para Luz Marina Mantilla, directora del Sinchi, es claro ese papel articulador de la investigación, como lo es también el principio que rige a los institutos: la unidad de la diversidad.

Eso es lo que somos, somos una unidad del conocimiento y una diversidad por el efecto territorial efectivamente en el que el que estamos, y eso tiene que influenciar, y de alguna manera, que somos un país de los Andes, somos un país del Caribe, pero también somos un país de la selva. El 42% de nuestro territorio está inmerso en las selvas de la Colombia profunda, de las selvas amazónicas, donde hay una interacción muy interesante entre comunidades indígenas, colonos y campesinos, y eso hace que nuestro trabajo sea de conectar de alguna forma lo que pasa en el país.

**“Tenemos que compaginar el sector público con el sector privado. El [público] tiene la plata, 300 millones de dólares, pero de una u otra manera lo está invirtiendo en un seminario por aquí chiquito, en una carreterita por acá, y realmente el sector ambiental no ha tenido recursos de fondo para poder hacer todo lo que tiene que hacer”, Eduardo Verano.**



VEINTE AÑOS DE INSTITUCIONALIDAD  
AMBIENTAL EN COLOMBIA, 1994-2014:  
DEL JÚBILO A LA RESIGNACIÓN

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
AMBIENTALES DEL PACÍFICO  
JOHN VON NEUMANN  
(IIAP)**

Investigar el medio ambiente del litoral pacífico y del Chocó biogeográfico fue la misión que le encomendó la norma a este instituto. Desde su conformación hasta hoy, ha sufrido todas las situaciones que afectan esta región y que resume su director actual, William Klinger:

Hacen aparición en el territorio todas las manifestaciones de grupos armados ilegales: Águilas Negras, Rastrojos, ELN, Farc, Bacrim, que terminan dándole a Buenaventura y a Quibdó los rótulos de las ciudades con mayor número de homicidios y de pobreza extrema, pero también con el mayor desempleo del país. A lo que se agrega la presencia estatal insuficiente por las dificultades territoriales, lo cual hace que la mayor parte de las actividades productivas en el territorio sean ilegales.

A pesar de ello, Klinger asegura que se han diseñado corredores biológicos para la conservación y el flujo de especies, elaborado la estructura ecológica principal del Chocó geográfico y conocido las particularidades biológicas con las que cuenta la región.

Por todo esto, Leyva destaca que “se logró algo único: la conformación de un instituto de investigación con amplia participación y representación de las comunidades del Pacífico”. Y esto también ha tenido sus dificultades: compaginar la investigación científica formal con las concepciones e

intereses de las comunidades, la falta de recursos de todo orden y la poca experiencia de tipo académico, administrativo y de formulación de proyectos de los profesionales de la región. En esto ha sido muy importante el papel de las universidades, en especial de la Universidad Tecnológica del Chocó.

Entre las recomendaciones que se dan al instituto están la de fortalecer sus relaciones con las

universidades y solicitar al gobierno central y al Sina su participación en el esfuerzo que hace a diario. “Más allá de la integración de información, requerimos de un acompañamiento de la academia, no solo para que hagamos juntos los trabajos sino para que bajemos la información a niveles comprensibles de esos consejos comunitarios y resguardos indígenas recónditamente ubicados en el Chocó biogeográfico”, señala Klinger.

### PROPUESTAS O RECOMENDACIONES

- ♦ Los institutos deben revisar sus programas y ajustarlos al objeto por el cual fueron creados según la ley 99 de 1993 y los decretos reglamentarios. En ese sentido, deben trabajar como sistema, en equipo. Por tanto, deben verificar y evaluar sus programas y proyectos para asegurarse de que son complementarios. Es conveniente que establezcan mecanismos de control y verificación de la operación sistémica.
- ♦ Los institutos fueron creados para apoyar al Sina y la sociedad; en consecuencia, sus proyectos y programas deben responder a las necesidades del sistema y servir a la toma de decisiones de la sociedad.
- ♦ Deben establecer plataformas de información que se alimenten de datos permanentes y se diseñen sobre la base de las necesidades de la ciencia. Las estructuras de información deben apoyar la investigación básica y aplicada y a la vez nutrirse de sus resultados. De igual forma, deben ponerse al alcance de todos; para ello, se recomienda modificar y simplificar las páginas de internet de los institutos, para permitir una consulta rápida y eficaz. Todos los trabajos y resultados de los contratos deben estar al alcance del público.
- ♦ Es necesario expedir una norma para el manejo y uso de la información. El actual sistema es deficiente, la información está restringida, se cobran algunos datos. La información debe ser de libre acceso, condicionada a su buen uso. Los informes sobre el estado del ambiente hechos por los insti-

**“Tenemos que prepararnos para dicho ejercicio [pos-conflicto] y creemos firmemente como gobierno que este es un escenario viable, realizable [pero es preocupante porque] no tenemos el inventario nacional forestal. Somos uno de los pocos países en Latinoamérica que no lo tiene y que requiere el país para poder administrar, para poder manejar, para poder ordenar el territorio”, Ómar Franco, director del Ideam.**

tutos deben estandarizarse y deben ser los diagnósticos para buscar sus programas.

- ♦ El aparato científico de información debe ser una rama independiente del poder. Eso significa que no debe estar sometido a la intervención o restricción de una decisión política, o del gobernante de turno. Debe ser autónomo para darle señales al país, a la sociedad, de manera libre, autónoma e independiente.

## EPÍLOGO

A manera de cierre de esta relatoría, resta decir que las conclusiones presentadas, las principales según la subjetividad del relator, se conciben

y presentan a manera de estímulo para continuar con los análisis sobre la institucionalidad ambiental colombiana y proponer visiones y acciones que permitan corregir el rumbo de la política ambiental, reorientándola hacia la búsqueda de la sostenibilidad.

Por su posición en el planeta, por su geología, Colombia tiene unas condiciones naturales que hacen que sea uno de los países más ricos en biodiversidad y agua del mundo, y que todavía tenga una enorme cantidad de espacio poco intervenido. Tesoros que pueden ser aprovechados de la mejor manera en una nueva política ambiental. En un nuevo modelo de desarrollo que lleve al país a la sostenibilidad.

### Equipo de Jerez & Sandoval-Medios y Responsabilidad Social.

Ángela Constanza Jerez.

El Foro Nacional Ambiental es una alianza entre Ecofondo, la Fundación Alejandro Ángel Escobar, la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol, la Fundación Natura, Tropenbos Internacional Colombia, la WWF Colombia, la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes y la Universidad del Rosario, que inició sus actividades en 1997, como una instancia de carácter permanente. El Foro es un espacio para la reflexión que busca la integración de la dimensión ambiental a las políticas de desarrollo en Colombia.

Consejo directivo: Ximena Barrera, Juliana Vergara, Elsa Matilde Escobar, Verónica Hernández Cárdenas, Gloria Amparo Rodríguez, Carlos Rodríguez y Manuel Rodríguez Becerra (presidente).

Las ideas expresadas en este documento no comprometen a las instituciones que hacen parte de este proyecto.

[www.foronacionalambiental.org.co](http://www.foronacionalambiental.org.co)



VEINTE AÑOS DE INSTITUCIONALIDAD  
AMBIENTAL EN COLOMBIA, 1994-2014:  
DEL JÚBILO A LA RESIGNACIÓN