


LA CREACION DEL DARNAR ¿UNA RESPUESTA REAL O BUROCRATICA A LA CRISIS AMBIENTAL DEL PAIS?



*Anotaciones presentadas por la Asociación
de Profesionales al Servicio del Estado
en la Gestión Ambiental -PROAMBIENTE-
al proyecto de la ley que propone la creación
del DARNAR*

Este documento pretende realizar una primera aproximación de análisis a la exposición de motivos y al proyecto de Ley presentado al Congreso por el Gobierno Nacional a finales del mes de octubre de 1989.

1. INTRODUCCION

La propuesta de crear un Departamento Administrativo del Ambiente y los Recursos Naturales, ha sido planteada en los últimos años en foros y congresos organizados por entidades públicas y privadas en diferentes sitios del país, en el interés de encontrar una alternativa administrativa y normativa, que permita un manejo racional e integral de los recursos naturales y del ambiente, si se quiere que en el futuro inmediato podamos gozar de alternativas económicas con base en nuestros recursos naturales; las reservas de carbón, petróleo y minerales se agotan y desafortunadamente los recursos de capital que se están captando por este concepto no se utilizan ni en una mínima parte en la búsqueda de alternativas sostenibles con base en los recursos naturales renovables.

El Estado ha tenido como preocupación más importante la de construir obras de infraestructura, la mayoría de las veces sin consideraciones ambientales, pero no la de proyectar la investigación sobre la flora, la fauna y los ecosistemas, que quiérase o nó serán los que explicarán en gran medida la generación de divisas y el crecimiento del ingreso nacional en los años venideros; este planteamiento surge al comprobarse el persistente y progresivo deterioro que experimenta el medio natural y humano frente a la ineficacia del Estado y a la falta de voluntad política de los gobernantes.

El propósito de reestructurar el sector ambiental dentro del Estado es hoy de fundamental importancia. Este

proyecto, dada su relevancia, debe efectuarse con la seriedad científica y honestidad política que él exige. El proyecto presentado pretende aproximarse a este objetivo en la última página de la exposición de motivos, suponiendo que al entrar en vigencia la Ley: "antes de concluir este siglo, el Estado estará en capacidad de asumir el reto de enlazar armónicamente la defensa ecológica y el desarrollo económico y social".

En este sentido, queda claro que el propósito del Gobierno es el de implementar medidas de fondo que modernicen el sector ambiental y hagan posible un manejo adecuado de los recursos conforme a la necesidad de mantener un ambiente sano y a la de proyectar en este contexto el desarrollo del país. Si éste es el verdadero fin del proyecto, no debería existir ningún tipo de conflicto. Sin embargo, consideramos que tanto la exposición de motivos como el articulado deben ser objeto de un mayor nivel de análisis y de precisiones que considerando el desarrollo histórico del Estado y las Instituciones en el campo ambiental conduzcan a la corrección de fallas que en el marco de la gestión ambiental han generado conflicto de competencias, de jurisdicción, ausencia de políticas ambientales claras, procesos de planificación desarticulados de la realidad socioeconómica y de los recursos naturales del país.

Consideramos que el proyecto presentado desafortunadamente no contó con la participación y aportes de las entidades del orden Nacional y Regional con funciones y competencias en el manejo y administración de los recursos naturales; el Gobierno Nacional, aprovechando que el proyecto aún no ha sido considerado por el Congreso, debería estimular un mayor nivel participativo de entidades y ciudadanos en la discusión del mismo y acoger las sugerencias que contribuyan a optimizarlo y de esta manera hagan viable su aplicación.

En este marco, deben ser interpretadas las consideraciones que se indican más adelante, los serios vacíos conceptuales del proyecto que de ser así aprobado se constituiría por sus efectos no sólo en intrascendente para los inmensos y poco estudiados recursos del país en términos prospectivos, sino en un nuevo factor de perturbación para su administración y manejo.

DIAGNOSTICO AMBIENTAL

Del total de los 147.9 millones de kilómetros cuadrados considerados como áreas continentales e insulares emergidas del planeta, a Colombia le corresponde 1.14 millones de Km², equivalentes al 0.77%; no obstante esta baja participación, el país tiene el 10% de la biota mundial; es el segundo país en variedad florística en el mundo (50.000 especies). Gentry dice: "la mayor diversidad florística por unidad de superficie corresponde a la selva húmeda de la región del Chocó". Además, Colombia cuenta con el 19.4% de las especies de aves y el 15.8% de las especies de quirópteros del mundo. Todas estas características hacen que Colombia se ubique dentro de los 10 países con mayor megadiversidad biológica. La diversidad florística y faunística se halla en comunidades boscosas y existe una clara interdependencia entre fauna y cobertura vegetal.

Es importante tener en cuenta las características de endemismo de la flora y de la fauna colombianas, es decir, el taxón de cualquier jerarquía cuyo areal natural es exclusivo de un país o región dada; generalmente muchos endemismos tienen areales de escasos centenares de kilómetros cuadrados, característica que las hace altamente vulnerables a cualquier factor de disturbio.

Se consideran como causas principales de su extinción las alteraciones que rompen su equilibrio natural; la caza o el aprovechamiento exagerado de los recursos; las catástrofes geológicas y ecológicas y los procesos de degradación y contaminación, resultantes estos últimos de la relación del hombre con su entorno natural y que en el caso colombiano, tiene como factores principales: la deforestación y conexas a ella el aporte de sedimentos a las fuentes de agua; las aguas servidas de asentamientos humanos y parques industriales; las aguas servidas de la industria petrolera; los desechos sólidos peligrosos que por sus características químicas encierran una alta toxicidad para los ecosistemas y cadenas tróficas y por consiguiente para la salud humana; las aguas servidas del beneficio del café; el uso de plaguicidas; los residuos sólidos de asentamientos humanos; las prácticas en los procesos de extracción de oro; la contaminación atmosférica de tipo móvil o fijo, la construcción de carreteras, caminos, líneas de transmisión, centrales hidroeléctricas y otras obras de infraestructura sin el lleno de los requisitos ambientales.

El país ha tenido que sufrir uno tras otro desastres ecológicos, especialmente en los sectores de humedales de la Costa Atlántica, llámense éstos Ciénaga de la Virgen, Bahía de Cartagena, Ciénaga Grande de Santa

Marta, Parque de Salamanca, Ciénaga de la Depresión Momposina, Ciénaga de Palagua, para no mencionar sino las más conocidas. De la misma forma y tal vez con más asombro ha tenido que constatar los índices de deforestación y contaminación de las principales cuencas hidrográficas. Este país reflejado especialmente en las poblaciones que habitan las riberas de los ríos o las laderas de las montañas ve menguada su calidad de vida en la medida que disminuye la pesca, los suelos desprotegidos son arrastrados por las aguas de escorrentía y las cosechas son cada vez más pobres. Aunado a esto se acentúa en importantes zonas del país lo que podemos denominar la crisis de la oferta ambiental de agua, generando conflictos en el uso del recurso en: Ciénaga Grande de Santa Marta, ríos César, Catatumbo, Nechí, Sogamoso, Bogotá, Cauca y Chicamocha, en este último todas las aguas superficiales han sido repartidas y aquellos usuarios que poseen las principales concesiones, como es el caso de Siderúrgica Paz del Río son los que más contaminan el río.

Por otra parte no existe una alternativa de gestión ambiental eficiente que neutralice estas tendencias a nivel local, regional y nacional. Campañas realizadas por Indereña en las últimas administraciones que han tenido como objetivo estimular en las municipalidades organismos de gestión ambiental con participación de la comunidad no han logrado convertirse en verdaderas corrientes de participación comunitaria. En el mejor de los casos algunas organizaciones no gubernamentales y ambientalistas independientes han contribuido a la creación de los Cabildos o Consejos Verdes que presionan por una gestión ambiental estatal eficiente. Si miramos de cerca la cobertura de esta idea iniciada hace ya un lustro, podemos reafirmar que se requiere una revisión a fondo de este tipo de iniciativas para conseguir una eficiente participación comunitaria.

El Ministerio Público que jugará un papel importante en la defensa del patrimonio público se ha alejado de esta tarea, a pesar de que la ley le ha autorizado la creación de una unidad especializada en este campo, su desinterés cohonesta en la práctica los malos manejos que se dan al ambiente a través de proyectos originados en el propio Estado y sectores privados.

Se puede afirmar que de acuerdo a los principales factores de contaminación y degradación ambiental antes enunciados y dado el control tan bajo que tiene el Estado sobre los mismos, pueden colocar a los ecosistemas colombianos en la vía de la crisis ambiental en los albores del siglo XXI.

En este orden de ideas, la crisis de los recursos naturales, significa a su vez la crisis del proceso productivo en los diferentes sectores de la economía y, por consiguiente, un incremento en la pauperización de comunidades vinculadas al agro, a la pesquería, a la pequeña minería y en general a todas aquellas actividades económicas de subsistencia. En este sentido, ni la exposición de motivos ni el proyecto de Ley presentado ante el Congreso

recoge la visión y manejo holístico de la interacción sociedad-naturaleza.

La intervención del Estado en lo que se refiere a la protección de áreas naturales se ha inclinado a favor del levantamiento o realideración de algunas de estas reservas como es el caso del Santuario de Flora y Fauna de Arauca, al establecerse la explotación petrolera en Caño Limón y el realideramiento de la Reserva de la Macarena ampliando la frontera agrícola a costa del bosque tropical. Sin embargo, se respetan las grandes haciendas dedicadas a la ganadería extensiva en suelos con aptitud agrícola. En ambos casos, se ha dado vía libre a la destrucción de zonas únicas de reserva natural, sin haberse proyectado reales soluciones a la problemática socioeconómica de estas áreas.

Por tanto es de vital importancia la incorporación de los elementos de orden social objeto de impactos negativos en el desarrollo de obras o acciones de los sectores público y privado así como de todas las actividades económicas lucrativas degradantes del ambiente.

La incompreensión por otra parte de los intereses que se dan en el campo internacional sobre los recursos del trópico húmedo expresado con altísimo interés por los países más desarrollados del mundo, debe tomarse obligatoriamente en consideración en la propuesta de las formas organizativas y políticas que deba asumir el Estado para establecer los mecanismos de negociación en lo que a esta materia se refiere. Es altamente preocupante, por ejemplo, cómo una de las funciones del DARNAR sea la de ceder el manejo de las áreas naturales a las fundaciones privadas, muchas de las cuales son subsidiarias de agencias internacionales o son financiadas por ellas con claros intereses en recursos tan valiosos como nuestro banco genético que hoy las atrae como las atrajo en el pasado nuestros recursos minerales y petroleros del subsuelo.

2. ANALISIS DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS

En la introducción de la exposición de motivos se señalan algunos efectos ambientales que genera el inadecuado manejo de los recursos naturales y *se acepta que son el resultado de la insuficiente e ineficaz acción del Estado en ese campo*, pero no se profundiza en los aspectos políticos, socioeconómicos y culturales al interior del país y en los factores derivados de las relaciones internacionales, que alimentan el proceso y que constituyen las causas primarias del deterioro del medio en los llamados países en vía de desarrollo. Es decir, no se analiza el verdadero impacto del modelo de desarrollo sobre el deterioro del medio natural y de las condiciones de la calidad de la vida de la población colombiana; como causa fundamental de la crisis ecológica del país, se pretende señalar a las estructuras ineficaces existentes, pero no a la concepción política que ha cabalgado como tendencia dominante en el manejo de los recursos naturales en los distintos gobiernos que han tenido como responsabilidad la de orientar y manejar el Estado a lo largo de nuestra his-

toria como nación. Tampoco se aclara allí el nivel de ingerencia que en el deterioro ambiental han tenido las multinacionales a las cuales el Estado les ha otorgado concesiones para explotar los recursos naturales no renovables.

Precisar los eslabones de la cadena que han generado los múltiples problemas que hoy aquejan a los recursos naturales y al ambiente, así como también sus consecuencias, exige objetividad en el análisis de los factores inherentes a las deficiencias del Estado y de sus conductores en los ajustes administrativos y normativos relacionados con el sector y en el apoyo político y financiero para un adecuado ejercicio de la gestión ambiental.

DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL

El diagnóstico institucional adolece de vacíos conceptuales y no profundiza en la verdadera esencia de los problemas originados por la estructura misma del Estado y de los ajustes de los cuales éste ha sido objeto, sin tener en cuenta la gran importancia de los recursos naturales como insumos del proceso productivo y por tanto como factor esencial para el desarrollo del país.

El documento plantea como problemas institucionales: la dispersión del sector, la ausencia de especialización, la falta de capacidad de ejecución, la insuficiencia de recursos financieros y la inexistencia de una jerarquía institucional. Indudablemente que ellos existen, pero es necesario diagnosticar con precisión el por qué de su ocurrencia para que la propuesta de un nuevo Ente solución efectivamente la actual problemática.

Concebir una reestructuración a fondo del sector ambiental requiere analizar igualmente el tipo de modelo de desarrollo económico que debe asumirse a la vez que revisar la concepción que ha prevalecido en la definición de los aspectos normativos en cuanto a su administración, competencias y jurisdicciones.

En las cuatro primeras décadas del presente siglo, los recursos naturales se concibieron como elementos conexos a la realización de infraestructuras del Sector Público (vías férreas y carretables, y el desarrollo petrolero con las concesiones Barco y Mares), como fuente de energía e insumos para el entonces incipiente desarrollo industrial, al margen de su conservación. Bajo este criterio se expidió el Decreto 1269 de 1908, mediante el cual se crea el Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales en el Ministerio de Obras Públicas. Con la Ley 119 de 1919 se creó la Comisión Forestal encargada de reglamentar la explotación bosquifera del país y elaborar la estadística sobre el mismo tema.

En 1923, con la llegada de la misión Kemmerer al país, se realizaron una serie de ajustes administrativos y de competencias, asignándole al Ministerio de Industria y Trabajo el manejo del régimen de agua y de bosques y al Ministerio de Agricultura y Comercio la elaboración del herbario nacional, las estadísticas y los asuntos meteorológicos. Posteriormente se definió como dominio de la nación el uso, régimen y concesiones de aguas.



La década de los años 30, influenciada por la gran depresión mundial y por los planteamientos económicos del intervencionismo estatal, se materializó en el agro colombiano con la expedición de la Ley de Tierras (200 de 1936), que modificó las relaciones de propiedad (latifundios y baldíos) y de producción. Esta nueva estructura determinó la inclusión de aspectos normativos sobre protección y constitución de reservas forestales, pero la indefinición y vacilación del Estado paradójicamente dio pie a la promulgación del Decreto 59 de 1938 reglamentario de la Ley que otorgó facultades al Ministerio de Agricultura y Comercio para autorizar prácticas de desmonte en zonas de reserva. En ese mismo año como producto de la Revolución en Marcha de López Pumarejo se creó el Ministerio de Economía Nacional que absorbió el de Agricultura y Comercio y el de Industria y Trabajo en el proceso de remozamiento del Estado.

En estas cuatro primeras décadas, la administración de los bosques y aguas se asignó de acuerdo a las necesidades de utilización orientada por los distintos Ministerios, conforme al proceso evolutivo del desarrollo y tendencias de la economía nacional.

En los años cuarenta se legisló ampliamente sobre protección, aprovechamiento y permisos en materia de

bosques y por primera vez se considera que presupuestalmente los Departamentos y Municipios debían destinar partidas para la vigilancia forestal, creación de viveros y arborización de zonas urbanas y se crearon para la gestión ambiental los siguientes entes con funciones en materia de aguas y bosques:

- El Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico (Ley 80 de 1946)
- El Ministerio de Agricultura y Ganadería en 1947 y posteriormente adscrito a éste el Instituto de Parcelaciones y Defensa Forestal.

A partir de 1950 y a la luz de experiencias internacionales, reformas administrativas institucionales, mecanismos de desarrollo y planificación regional, burocratización y politización de los entes estatales de distinto orden, se empieza a configurar un cuadro de entidades con competencias parciales y totales en la gestión de los recursos naturales así:

- En 1952 se organizó en el recién creado Ministerio de Agricultura la División de Recursos Naturales.
- En 1954 se introdujo un modelo similar al estadounidense en cuanto al desarrollo regional diferenciado del político-administrativo partiendo de la cuenca hidrográfica y se retomó la experiencia de la TVA (Tennessee Valley Authority) creando la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CVC–, con funciones predominantemente de desarrollo y planificación y parciales en materia de recursos naturales.
- Entre 1960 y 1968 se continuó proyectando el modelo de la TVA al crear cinco nuevas corporaciones regionales (CAR, CVM, CRQ, CODECHOCO y CORPOURABA), con funciones de planificación, desarrollo regional y coordinación y ejecución de obras de inversión además de una asignación parcial de funciones a la CRQ y a CORPOURABA en materia de recursos naturales.
- En 1961 y como producto de los acuerdos de paz con las guerrillas liberales en el naciente Frente Nacional, se creó el Incora, al cual se le asignaron funciones en materia de recursos naturales: reforestación, regadíos en zonas de colonización, vigilancia de los bosques nacionales y facultades a su Junta Directiva para aprobar la creación de nuevas Corporaciones.
- La reforma administrativa de 1968, que fortaleció el poder del Ejecutivo y separó las decisiones políticas y sus instancias institucionales de las técnicas, creó dentro de los nuevos organismos al Inderena al cual se le declaró *ente rector* para el manejo y administración de los recursos naturales con jurisdicción nacional, mediante el Decreto 2420 de 1968, suprimiéndole la competencia a las Corporaciones en los aspectos relativos a los recursos naturales con excepción de la CVC, entidad que por sus propios desarrollos y gestión había garantizado el desarrollo del modelo ideal de la TVA para los intereses de las grandes haciendas del Valle del Cauca, orientadas hacia la implantación del monocultivo de la caña de azúcar.
- La misma reforma de 1968 creó el Servicio Colombiano de Meteorología (posteriormente Himat), también con competencia en el manejo del recurso agua,

que fue ampliada posteriormente mediante el decreto 132 de 1976 que lo transformó en el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras -Himat, delegándole la función de crear distritos de riego cuando los intereses de la política agraria así lo establezcan.

- En 1971, como una necesidad especial y aislada de lo que hasta el momento había sido la creación de Corporaciones y para responder al manejo de los agudos problemas de erosión en la zona cafetera, se creó CRAMSA, con esa función específica en las ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazu.
- Los intereses de los dirigentes políticos y de los gremios de la Costa Atlántica por la construcción del Proyecto de Urrá, materializaron la creación de la CVS en el año de 1973.
- La discusión abierta a raíz de la conferencia de los ambientalistas en Estocolmo a comienzos de la década de los setenta y las presiones existentes sobre los espacios públicos y los recursos naturales del país motivaron el interés del Parlamento, que promulgó la Ley 23 de 1973 en la cual se rescatan como aspectos filosóficos que: ...“El medio ambiente es un Patrimonio Común; por lo tanto su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública en las que deberán participar el Estado y los particulares” ... “El Estado será igualmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generen contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado”.

La misma Ley facultó al ejecutivo para que expidiera el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, hecho que quedó materializado mediante la expedición del Decreto 2811 de 1974 durante la Administración de López Michelsen.

En dicho Código quedaron definidas las reglas del juego para un adecuado manejo del ambiente estableciendo entre otras cosas que: ...“los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles que, al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público”.

Importantes planteamientos de la Ley que desafortunadamente no se han aplicado por presiones de intereses particulares sobre los de toda la nación. A partir del Código se han venido expidiendo posteriormente una serie de decretos reglamentarios que han desarrollado el régimen general del mismo.

- Con la reforma de 1976 que adecuó el Sector agropecuario a la realidad del pacto de Chicoral, en el cual se echaron atrás los mejores alcances de la reforma agraria de 1961, se dio igualmente competencia al Ministerio de Agricultura para la formulación y coordinación de la

política ambiental; la entidad rectora definida en la reforma del 68 pasó a ser, a partir del Decreto 133 de 1976, solamente un asesor en el campo ambiental y quedó facultado para delegar sus funciones a otras entidades de derecho público. Era un hecho entendible, las medidas en el campo ambiental debían adecuarse principalmente a la nueva realidad agraria en la cual instituciones como el Inderena, que comenzaban en su gestión a aplicar el Código de los Recursos Naturales, tocaban negativamente un modelo de desarrollo fundamentado en el enriquecimiento rápido por la circulación ágil del capital con los modelos del monocultivo altamente tecnificado de la agricultura capitalista; esa bomba de tiempo opuesta a los intereses particulares por encima de los intereses colectivos tenía que desactivarse y se desactivó con el Decreto 133 de 1976.

- En esa misma época y como complemento a las medidas adoptadas se dispuso la adscripción de las Corporaciones Autónomas Regionales al Departamento Nacional de Planeación, situación que utilizó el DNP posteriormente (de 1980 a 1983) para activar una maratónica creación de Corporaciones (CORTOLIMA, CARDER, CORNARE, CORPONOR, CAP, CORPONARIÑO, CORPOGUAJIRA y CORPOCESAR) al margen del Plan de Integración



Nacional PIN que en líneas generales determinaba que las corporaciones regionales debían ser “instrumentos para la descentralización y del desarrollo regional, capacidad técnica para desarrollar tareas de planeación intra e interregional y coordinación y ejecución de obras de inversión”; siendo dichas corporaciones creadas con algunas funciones en materia de administración de recursos naturales, se aumentó el caos institucional en el sector ambiental y adicionalmente se suplantaron funciones de los entes departamentales.

- Para el año de 1979 comenzó a generarse una política de asignación de funciones ambientales a nivel sectorial con la expedición de la Ley 9 de 1979 (Ley Sanitaria) que delegó al Ministerio de Salud el manejo de algunos aspectos ambientales en los componentes aire, agua y desechos sólidos.

- El mismo año con la Ley 10 (Ley del mar) se le trasladó la competencia en asuntos marinos y portuarios y de la contaminación marina a la Dirección General Marítima y Portuaria –Dimar–.

- En 1984, mediante la Ley Primera que reestructuró el Ministerio de Minas, se creó la Sección de Medio Ambiente, la cual quedó facultada para coordinar las entidades adscritas a este organismo; el nuevo Código Minero aprobado durante la administración actual le delegó totalmente el campo ambiental en los proyectos mineros a partir de la expedición del mismo.

- En 1984 y reconociendo la situación de atomización del sector ambiental para el manejo de las aguas, se expidió el Decreto 1594 relativo al control de la contaminación y la calidad del recurso, entregando el manejo administrativo a una figura globalizante, la EMAR –Entidad Administradora del Recurso– como el Inderena, el Himat en los distritos de riego, las Corporaciones Autónomas Regionales y la Dirección Marítima y Portuaria, que dejó en un limbo en la práctica la aplicación de las normas allí establecidas.

Desde las administraciones Betancur y Barco se ha venido implementando una política global de descentralización tendiente al fortalecimiento y autonomía de los municipios; con la Ley 12 de 1986 se condicionaron los gastos de inversión a los municipios para aspectos referentes a recursos naturales (programas de reforestación, tratamiento y disposición final de basuras). Con el Decreto Ley 77 de 1987, se expidió el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios y se reglamentó la Ley 12 de 1986, se creó en el Ministerio de Obras Públicas la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico y se asignó al Ministerio de Salud el control de la calidad del agua para consumo humano, el sistema de disposición de aguas residuales y desechos sólidos. En los artículos 57 y 58 se *suprimieron para las Corporaciones Autónomas Regionales las actividades en materia de obras de desarrollo y generación, transmisión y subtransmisión de energía, excepto para la CVC y CORNARE.*

El Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986) estableció una serie de parámetros sobre manejo ambiental relativos al ordenamiento de industrias y ma-

taderos en áreas urbanas y rurales y al manejo adecuado de zonas de reserva agrícola, en sus artículos 48 al 54; el artículo 32 determinó igualmente que las áreas urbanas se regularán dentro de una política nacional de equilibrio entre regiones del territorio y zonas rurales de conservación ecológica; el artículo 334 por su parte determina que las Asociaciones de Municipios deberán realizar programas y ejecutar obras convenientes para la preservación y sanidad del medio ambiente y la defensa y conservación de los recursos naturales de la región; para áreas metropolitanas establece la expedición y reglamentación de los usos del suelo urbano y rural.

La Ley 76 de 1985, por su parte propende porque las regiones tengan autonomía y participación en la planificación regional, departamental y municipal; y aunque en ninguno de sus artículos se contempla en el marco de la planificación la incorporación de la dimensión ambiental, es perfectamente claro que la delimitación de estas regiones casi en su totalidad es coincidente con las regiones naturales del país.

La Ley 30 de 1988, que ha intentado dar respuesta al problema agrario de la tenencia de la tierra, facultó al Gobierno para la reestructuración del Sector Agropecuario, hecho que se materializó con la expedición del Decreto 501 de 1989; mediante dicha norma se creó la Subdirección de Regionalización y Ordenamiento Territorial, con una División de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente en el Ministerio de Agricultura, con funciones específicas en materia de recursos naturales abriendo por su propio contenido colisión de competencia con otras entidades en materia ambiental; puede señalarse que en este último período dentro del propio Estado no existen acuerdos sobre el manejo ni de los recursos ni del ambiente; institucionalmente se enfrenta una crisis de definiciones que se refleja de manera protuberante en las colisiones de competencia y de jurisdicción, de políticas sectoriales y regionales, acumuladas durante todos los años precedentes. Los diferentes modelos ensayados, comenzando por el de la TVA con la creación de las corporaciones, el centralista de la reforma de 1968 (El del Inderena y el Sectorial de los dos últimos gobiernos se encuentran enfrentadas dentro del propio Estado.

La misión del BID que “patrocinó” la realización del Perfil Ambiental de Colombia, recientemente aconsejó sobre la necesidad de poner orden a esta situación; es indudable que la extinción y el enfrentamiento de estas concepciones sobre el manejo de los recursos naturales obedece a los propios intereses que sobre ellos se proyectan a través de las instancias políticas y gremiales. Conforme a la conceptualización expresada en la Constitución Nacional y en el Código de los Recursos Naturales, el Estado debe salvaguardar los intereses comunes de la nación, lo que implica defender lo social y colectivo por encima de lo particular y privado. *Así las cosas, lo que corresponde definir al Estado en el contexto de la crisis institucional es una estructura funcional y dinámica que reconozca la descentralización y la autonomía muni-*

cial como un eje fundamental para la gestión en donde las instancias nacionales sean coordinadoras y asesoras pero no administradoras de los recursos naturales, con excepción de aquellos espacios que constituyan un patrimonio común de la nación.

Frente a este laberinto Institucional, donde las jurisdicciones y competencias se entrecruzan y diluyen finalmente la responsabilidad del Estado se puede inferir:

a. Que siendo el Estado a quien le compete la responsabilidad de garantizar un ambiente sano a todos los ciudadanos (Ley 23/73 y Decreto 2811/74) no ha tenido una clara definición frente a la estructura administrativa para la gestión ambiental ni en sentido horizontal ni vertical, ni frente a la importancia de los temas ambientales que permita establecer un hilo conductor para la formulación de la política ambiental nacional y por ende de su ejecución y control.

b. Antes que fueron proyectados con objetivos específicos de desarrollo y ejecución de proyectos de inversión a nivel regional, por tanto con el carácter de usuarios de los recursos naturales, con el cambio de funciones en la década del 80 han desvirtuado la concepción inicial de región, se remiten al criterio limítrofe departamental y apoyados por elementos normativos han asumido funciones en materia de recursos naturales –parcialmente–, *constituyéndose en juez y parte.*

c. Que existe un crecido número de instituciones con funciones en el ámbito de los recursos naturales y el ambiente que han venido generado dualidad de funciones; contradicción en las determinaciones adoptadas sobre un mismo recurso; conflictos de competencia; atomización de recursos financieros; duplicación de esfuerzos; fraccionamiento de ecosistemas sin criterios técnicos ni científicos; politización y burocratización en las distintas entidades.

d. El espíritu de quienes hemos creído que debe existir una política ambiental nacional con instancias eficaces a nivel nacional, regional y local, estamos convencidos de que ella no ha podido tomar forma en el Estado y por el contrario esta línea del pensamiento inicial se ha venido desvertebrando en gran medida porque cuando comenzó con la creación del Inderena, no se le dió al ente rector la capacidad operativa necesaria ajustada a las condiciones reales del país y para obviar este vacío se optó por el mecanismo de la delegación contemplado en el Decreto 2420 de 1968; desafortunadamente hacia entes creados con objetivos diametralmente opuestos y finalmente con la de sectorizar en beneficio de los intereses privados la parte ambiental.

e. En las dos últimas décadas el Estado ha sido incompetente en lo ambiental, no ha tenido políticas y las instituciones atomizadas son incapaces para desarrollar acciones en forma integral hacia el manejo de los recursos naturales y el ambiente.

f. La desviación del interés público establecida en los Decretos Reglamentarios de la Ley 9a. de 1979, de la Ley 23 de 1973 y del Decreto Ley 2811 de 1974, hacia el interés privado se ha manifestado en la equivocada con-

certación adelantada entre el Estado y los particulares, y ha tenido como resultado el predominio de los intereses privados en el manejo de los espacios públicos y en general del patrimonio común, claramente definido en las normas mencionadas.

En la actualidad se discute un nuevo Código de Petróleos que en su capítulo 14 sobre conservación del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, entrega al Ministerio de Minas y Energía la competencia sobre los Recursos Naturales Renovables y no Renovables en zonas petroleras. El área cedida sería de aproximadamente 610.000 Km² (1/3 del Territorio Nacional) que corresponde a las cuencas sedimentarias, donde existen 13 Parques Nacionales Naturales y otras zonas de importancia ecológica.

Dentro de este marco de situaciones, las iniciativas para la gestión ambiental y la administración de los recursos naturales en Colombia, surgidas al interior del Estado en la segunda mitad de los años 80, lejos de buscar el fondo del problema aparecen difusas e incoherentes, parciales y cortoplacistas y en lugar de solucionar los problemas han contribuido a agudizar la dispersión y el conflicto de competencias así:

- En 1987-89 se promueve la creación del Plan de Acción Forestal para Colombia y la administración independiente del recurso forestal.
- En marzo de 1989 con la aprobación del Decreto 501 se amplía la competencia del Ministerio de Agricultura en materia ambiental y se ratifican las funciones del Inderena como ente asesor de dicho Ministerio.
- En 1989 se promueve y aprueba la creación del INPA, instituto para la administración de la pesca marítima y continental.
- En 1988-89 se ha propuesto la creación del Departamento Administrativo del Ambiente y de los Recursos Naturales –DARNAR–.
- En 1989 se aprueba el Código de Minas que le delega al Ministerio de Minas todas las funciones ambientales en el campo de la minería convirtiéndolo en Juez y Parte.

3. ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY

El esquema propuesto en el proyecto de Ley se estructura alrededor de los siguientes elementos:

- Creación del DARNAR
- Eliminación del Inderena
- Regionalización (redefinición de la jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales)
- Fortalecimiento financiero
- Sistema de información ambiental
- Servicio de Investigaciones Ecológicas y de Administración de Parques Nacionales

En relación con este esquema, es conveniente hacer claridad sobre los aspectos que se enuncian a continuación:

a. La creación del DARNAR y simultánea liquidación del Inderena crearía una especie de limbo jurídico que

constituiría un retroceso para los programas que se adelantan en el país, sobre control de residuos domésticos, industriales y agroindustriales; factores de primer orden en el proceso de deterioro del medio.

• Actualmente la competencia en el difícil campo del control de los residuos está distribuida así:

PROBLEMA	DECRETO	COMPETENCIA
Contaminación del agua y control	1541/78	INDERENA, MINSALUD,
de vertimientos.	1875/79	HIMAT, CORPORACIONES
Manejo y control de residuos sólidos.	1594/84	DIMAR E INTENDENCIA FLUVIAL
Control ruidos	2104/83	MINSALUD
Radiaciones	8321/83	MINSALUD
Pesticidas	L.09/79	MINSALUD
	L.09/79	MINSALUD, INDERENA
	1594/84	Y CORPORACIONES

Del cuadro anterior al Inderena le compete desarrollar actividades sobre contaminación del agua, control de vertimientos y pesticidas; en el manejo y control de residuos sólidos en las regionales donde se cuenta con unidades ambientales esta actividad se ha desarrollado coordinadamente con el Minsalud. *Es importante resaltar que en el marco de la jurisdicción nacional y exceptuando delegaciones, estas acciones las viene desarrollando el Instituto con una cobertura del 76.4% del total de la extensión del territorio nacional.*

El proyecto en su artículo 4o., párrafo 1o., indica textualmente que "el Himat conservará las funciones que en materia de recursos naturales renovables y medio ambiente le otorga el Decreto 132/76, pero se derogan expresamente las atribuidas sobre la misma materia por el Código Minero a Minminas y por la Ley 9a. a Minsalud".

Al ser suprimidas estas funciones al Ministerio de Salud (corresponden al Título I de la Ley 9a.), quedarían literalmente en el aire las disposiciones legales referentes al control de residuos sólidos domésticos e industriales, emisiones gaseosas y ruidos. Se supone que las normas referentes a pesticidas y ruidos seguirían siendo competencia de Minsalud ya que no pertenecen al Título I que legisla sobre la protección del medio ambiente, sino al Título III correspondiente a salud ocupacional.

Vale la pena resaltar que en el Proyecto la derogación hace referencia a la Ley 9a. y no a los Decretos que reglamentan el control de residuos, que son Reglamentarios no sólo de la Ley 9a. sino también del Decreto 2811 de 1974 (diferencia sutil pero válida al presentarse un recurso de reposición). Los que reglamentan exclusivamente la Ley 9a. se refieren al expendio de alimentos, sacrificio de animales, producción de leche y de bebidas alcohólicas. Por lo anterior, se supone que estos serían los derogados. Entonces surge el interrogante: *¿qué entidad asumiría estas funciones y con qué propósito se deroga la competencia del Minsalud en este campo de alimentos y bebidas?*

Con el propósito de llenar el aparente vacío que crea el artículo 4o., el artículo 17 (facultades extraordinarias), literal c, propone transferir las funciones atribuidas por el proyecto de Ley, de los Ministerios de Minas, Agricultura y Salud al DARNAR y las Corporaciones. Sin embargo, en el artículo 2o. del Proyecto (funciones del DARNAR no se especifica en parte alguna lo relacionado con el control de residuos a través de los Decretos señalados en el cuadro anterior. Todo lo cual permite suponer que estas funciones no serían trasladadas al DARNAR y sus Corporaciones, y que al ser derogadas las funciones al Minsalud, se crea un vacío jurídico en un sector que causa gravísimos problemas al medio natural y humano en el país.

Por consiguiente, en el supuesto caso que el proyecto sea aprobado en su forma actual la competencia de las diferentes entidades en lo relacionado con la contaminación ambiental quedaría:

• Contaminación de aguas: Minsalud, CORPORACIONES, Himat y DIMAR. En el caso del DARNAR, al no estar incluido como EMAR (Entidad Encargada del Manejo del Recurso) en los Decretos sobre contaminación del agua y control de vertimientos, se presentaría un vacío jurídico.

• Contaminación de aire; residuos sólidos y gaseosos y ruidos: Vacío jurídico.

La estructura del proyecto adolece de investigación y profundidad en el estudio de la actual situación administrativa ambiental y de su legislación conexas, si se tiene en cuenta que persiste la dispersión de funciones y que además, el vacío jurídico creado impediría el control de residuos sólidos, gaseosos y ruidos, no permitiendo la aplicación de las normas y por consiguiente el cobro de las tasas correspondientes a estas descargas.

Si por una interpretación acomodada del proyecto de Ley, el DARNAR y sus Corporaciones asumieran la competencia sobre el control de los residuos, las imprecisiones del proyecto y la imposibilidad de adaptar en el tiempo previsto para la liquidación del Inderena, toda la legislación sobre el control de residuos llevaría al país a un nudo jurídico en materia ambiental, que muy seguramente paralizaría los programas de control de vertimientos que viene adelantando el Instituto en las diferentes regiones del país.

b. El artículo 15 propone la supresión del Inderena y señala que a partir de la fecha de vigencia de la Ley esta entidad dejará de ejercer inmediatamente todas sus funciones en el área de jurisdicción de las corporaciones existentes; no obstante, considerando que el Instituto no ha delegado todas sus funciones a las corporaciones, surge el interrogante: *¿qué marco jurídico amparará la ejecución de las funciones no delegadas, a partir de la vigencia de la Ley, de ser aprobada?*

c. El párrafo primero del artículo 4o. abre la posibilidad de confiar a las Corporaciones proyectos de desarrollo, situación que no debe existir porque es contradictoria con el argumento de la exposición de motivos, en el punto que hace referencia a ausencia de especialización de las Corporaciones, se vuelve a caer en la situación de que entidades encargadas de la gestión ambiental se

constituyan en usuarios de los recursos naturales y es abiertamente contrario a lo estipulado en el Decreto Ley 77 de 1987 (artículo 57 y 58), en las cuales se les suprime actividades de inversión y desarrollo, otorgándosele a los municipios (ley 12 artículo 7o.), en el marco de la autogestión y autonomía de las municipalidades.

d. En el artículo 14 se dice que "ECOPARQUES"... cuando así lo considere conveniente DARNAR, podrá delegar en las Corporaciones, o mediante convenio con Corporaciones o Fundaciones sin ánimo de lucro ...el ejercicio de funciones relacionadas con la ejecución de acciones contempladas en los planes de manejo de Parques o investigaciones ecológicas en ellos"; esto significaría entregar las áreas más importantes desde el punto de vista de la preservación, a los particulares, además de perder el criterio único del Sistema Nacional de Parques. Hay mucho interés de fundaciones internacionales de los países desarrollados en adquirir propiedades en Colombia con propósitos de "preservación" pero la verdad es que el propósito sería el de apropiarse de nuestros bancos genéticos, que no se pueden negociar y menos entregar en manejo a entes extranjeros si es que en verdad tenemos criterio nacionalista.

e. Sobre los artículos 12 y 13 del Proyecto referentes a la modificación de la jurisdicción y denominación de las Corporaciones existentes y a la creación de nuevas corporaciones, respectivamente, consideramos que la regionalización del país debe tener en cuenta aspectos como:

- El conocimiento que de las costumbres, tradiciones e historia se posee. En Colombia, según los antropólogos, tenemos alrededor de 60 naciones-estado indígenas que representan la imaginación y el deseo de estas comunidades. Igualmente, los conceptos de bioma, regiones zoogeográficas, potencialidad económica y actividad predominante; elementos que no han sido considerados en el Proyecto de Ley. A manera de ejemplo, se puede mencionar el caso de CORCAF (Corporación Autónoma de la Zona Cafetera), cuya jurisdicción fracciona el sistema de selva húmeda tropical del Chocó, correspondiéndole además a los pobladores de la zona cafetera, el manejo y administración de los recursos del mar en una parte del litoral pacífico.
- La existencia de zonas con características específicas como son: La región del Magdalena Medio que tiene su propia identidad, su propia caracterización geográfica y socio-económica. Así mismo, las zonas más ricas en petróleo según reservas probadas, son las cuencas del Magdalena y de los Llanos Orientales.
- La delimitación de las Corporaciones deberá definirse con base en las divisorias de aguas, los ríos son inconvenientes como límite, por cuanto es difícil establecer si la contaminación se está causando por la orilla derecha o por la izquierda.
- El Archipiélago de San Andrés y Providencia debe ser una Corporación Autónoma por las particularidades que le dá su carácter insular, el grado de vulnerabilidad de las poblaciones nativas frente a la actividad turística y

por tanto deberá tener en cuenta las organizaciones no gubernamentales que reivindican los valores culturales de las comunidades, como el S.O.S. (Son of the Soil).

• Los criterios generales para la regionalización, deben tener en cuenta elementos tan importantes como el proceso de modernización del Estado que se ha venido dando en la década de los ochenta con la descentralización administrativa, política y fiscal, aspecto ausente en el Proyecto de Ley presentado al Congreso, *el cual, además de centralista*, asume como descentralización la desconcentración de funciones. Por tanto la regionalización debe llevar explícito el papel que le compete desempeñar a las provincias, los municipios y las veredas en el campo ambiental.

f. En el artículo 2o., numeral 9, sobre funciones del DARNAR, se determina una concepción errónea del ordenamiento territorial, cuando se le considera como fundamento "para ejercer iguales funciones, en forma detallada, a nivel regional". Al respecto conceptuamos que la complejidad del trópico húmedo colombiano, caracterizado por una amplia variabilidad y por una alta fragilidad física y biológica obliga a que los factores ecológicos y socio-económicos se tengan en cuenta para *orientar la ocupación y utilización del espacio y de los recursos naturales*, base fundamental de los procesos de ordenación del territorio.

g. El artículo 7o., relativo al Fondo para la Administración, Conservación y Manejo Sostenido de los Recursos Naturales y los artículos subsiguientes (8o. al 11o.), no tienen en cuenta el factor de ingreso financiero por uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, es decir, continúa prevaleciendo la subestimación sobre el alto valor económico, social y cultural de dichos recursos como base fundamental de la estructura económica y social del país. Pueden existir sobre el particular por lo menos dos explicaciones al respecto:

Se considera que las recaudaciones serían despreciables dado un valor de aprovechamiento mínimo o inexistente en la actualidad.

Se considera que los recursos naturales renovables son muy grandes, existe una oferta ambiental infinita y por lo tanto su aprovechamiento no es necesario gravarlo sensiblemente.

4. PROPUESTAS A TENER EN CUENTA PARA EL PROYECTO DE LEY

a. Unificación de la gestión ambiental y de la administración de los recursos naturales renovables en una sola entidad de carácter nacional.

b. Transformar al Inderena y otras Entidades Nacionales que sea necesario en un ente de mayor jerarquía, sin afectar la estabilidad de los funcionarios actuales. No se puede desconocer la *especialización y experiencia adquirida por entidades como el Inderena en sus 21 años de actividades a nivel nacional*.

c. Con base en los términos del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, que confiere facultades

extraordinarias al Presidente de la República, en el marco de la Ley mediante la cual se cree un ente de mayor jerarquía, concluir sobre la gestión y administración de los recursos naturales renovables apoyados en consultas nacionales y regionales en donde intervengan las diversas Entidades Públicas y Privadas. Como producto de esta consulta abierta se definirá sobre:

- Estructuras Nacionales, Regionales y Locales de gestión, estableciendo necesidades y disponibilidad de recursos humanos, técnicos y económicos; autonomía; relaciones entre las entidades en los diferentes órdenes.
- Estrategias nacionales y regionales de acción y planes cuatrienales o quinquenales con base en criterios de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales en concordancia con las necesidades de desarrollo, oferta de recursos, conservación, preservación y desarrollo de los recursos (reforestación productiva, acuicultura, zootecnia, etc.).
- d. La Ley debe dejar abierta la posibilidad de reestructurar los entes del orden regional, en cuanto a áreas de jurisdicción y funciones específicas de acuerdo a evaluaciones cuatrienales o quinquenales que quedarán establecidas y reglamentadas.
- e. La Ley y su reglamentación deberá precisar la incidencia que tendrá el nuevo ente nacional, en cuanto a:
 - Política agraria.
 - Ordenamiento territorial.
 - Transporte transfronterizo de residuos químicos peligrosos.

- Administración de zonas de frontera.
- Convenios para coadministración multinacional de recursos naturales (mar internacional, espacio aéreo, Tratado Antártico de Washington vigente para Colombia desde 1988, etc.).
- f. La existencia de unidades ambientales en otras dependencias o entidades del estado y del sector privado, deberá estar reglamentada y regida de acuerdo a lo que el ente rector a crearse considere necesario en armonía con la política nacional de administración y gestión de los recursos naturales renovables y del ambiente.
- g. Deberá establecerse con claridad la rectoría de la entidad a crearse en cuanto a la administración y manejo de los recursos costeros y el mar territorial, respecto a las actuales funciones de la DIMAR.
- h. Simultáneamente con el proyecto de creación del nuevo ente, se debe adelantar un estudio del Código de los Recursos Naturales y presentar los decretos reglamentarios que sean necesarios.
- i. La política de delegaciones no podrá hacerse en ningún caso sobre materias que lesionen la acción rectora de la Entidad Nacional.
- j. El ente a crearse debe tener perfectamente definida su situación patrimonial y financiera, de tal manera que se garantice operatividad e infraestructura adecuada que responda a la cobertura nacional y al desarrollo de los diferentes sectores de la economía.

Diciembre de 1989

