

LetrasVerdes

REVISTA DEL PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

www.flacsoandes.org/letrasverdes

Edición N.º 12

ISSN 1390 - 6631

Septiembre 2012

DOSSIER:

Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana

Gestión del riesgo de inundaciones en Colombia

El Derecho Ambiental en la integración regional de Suramérica

Políticas y Ambiente



FLACSO
ECUADOR



Créditos

FLACSO Sede Ecuador

Director:

Juan Ponce

Coordinadora del Programa de Estudios Socioambientales:

Anita Krainer

Revista Letras Verdes

www.flacsoandes.org/letrasverdes

Coordinador:

Nicolás Cuvi

Editores:

David Cáceres Bayona, Estefanía Martínez Esguerra, Hugo Lasso Otaña, Milena Espinosa Manrique

Comité Asesor:

Alberto Acosta, Anita Krainer, Guillaume Fontaine, Ivette Vallejo, María Cristina Vallejo, Teodoro Bustamante

Dossier:

"Políticas y Ambiente"

Colaboraron en este número:

Alexandra Vallejo, Cecilia Giralt, Iván Narváez, Otto Colpari, Ricardo Crespo, Walter Palacios

Nuestra portada

"El banco"

Desde hace tiempo aquel árbol estaba harto de tanto hormigón. Un día decidió descansar por un rato sobre el banco que habían puesto unos hombres.

Tomada en Estambul, Turquía, 2009.

II Concurso de Fotografía Ambiental Revista Letras Verdes, 2011.

Autor: *Arnaud Alain*

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
PBX: (593-2)3238888, ext. 2609
Fax: (593-2)3237960
<http://www.flacsoandes.org/letrasverdes>
letrasverdes@flacso.org.ec
www.flacso.org.ec
Quito, Ecuador

Letras Verdes es un espacio abierto a diferentes formas de pensar los temas socioambientales. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.



Índice

Editorial

Políticas y Ambiente	1-2
<i>Nicolás Cuvi</i>	

Dossier

Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana	3-24
<i>Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria</i>	
Gestión del riesgo de inundaciones en Colombia	25-41
<i>Leonardo Güiza Suarez</i>	
El derecho ambiental en la integración regional de Suramérica	42-56
<i>Gisele Lorena González Celis</i>	

Políticas y ambiente

La presente edición de *Letras Verdes* está dedicada al amplio tema de las interacciones entre las políticas y el ambiente. Las preguntas que planteamos tenían como fin convocar a reflexiones tanto sobre los cambios discursivos en las políticas ambientales en América Latina, como sobre los impactos materiales que éstas han tenido, al suscitar (o no) procesos de transformación en la relación que mantenemos con nuestro entorno. En definitiva, nos preguntamos si las políticas denominadas como "ambientales" están sirviendo para garantizar la continuidad de los sistemas de soporte de la vida, y por defecto, la calidad de vida y el bienestar, o si han sido cooptadas y sometidas por intereses económicos, individualistas, de fomento del consumo irresponsable y del "crecimiento", en las cuales lo ambiental es apenas un maquillaje, una tapadera en cuya ventana se esgrimen términos como "transición hacia un modelo alternativo", "sustentabilidad", etc.

Esta reflexión adquiere pertinencia en un momento de escepticismo en torno al futuro de la biodiversidad y del clima global, por el evidente retroceso en las políticas ambientales globales -inclusive a escala discursiva- tras la aceptación del paradigma de la economía verde en espacios de negociación como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en Río + 20.

La amplitud de la convocatoria se prestaba, por lo tanto, a una diversidad de contribuciones, de las cuales finalmente hemos escogido tres que conforman el dossier. Dos artículos se concentran en el territorio colombiano, mientras otro propone un análisis regional, suramericano.

Gustavo Muñoz presenta un análisis de la política ambiental colombiana desde una visión que combina tres dimensiones: ideas, intereses e instituciones, análisis que acopla con la teoría de campos de Pierre Bourdieu. El resultado es un innovador uso de las teorías para lograr un enfoque integrador que esclarece problemas teóricos sobre la agenda e implementación de la política ambiental en Colombia.

Leonardo Güiza, por su parte, pone en cuestión el carácter de "imprevisibilidad" dado a las catástrofes generadas por inundaciones, en especial la que tuvo lugar durante la temporada de lluvias 2010-2011, que causó serios estragos en la región caribeña colombiana. Indaga los aspectos de la organización y disposición de la política ambiental en ese país, que dificultan tanto la coordinación como la transparencia entre los distintos eslabones que conforman el marco institucional para la gestión ambiental. A través de dos estudios de caso, demuestra los fracasos del Estado frente a la gestión del riesgo, lo cual lleva a concluir que una buena gestión no puede estar limitada a la existencia de un marco legal y normativo actualizado, sino que debe complementarse con un *hacer* práctico de la política y una coordinación entre los sectores involucrados en la problemática.

Finalmente, Gisele Lorena González Celis analiza la situación del derecho ambiental en la integración regional de Suramérica. Apunta a la importancia de considerar las normativas nacionales en relación con la integración suramericana y de acuerdos como UNASUR e IIRSA, advirtiendo el escaso debate sobre el tema. Entre otros aspectos, destaca que en

países como Bolivia, Ecuador y Colombia, la naturaleza ha sido integrada a la agenda política, lo cual puede ser fundamental en la construcción de procesos de integración, pero también apunta a la complejidad, para estos procesos, de los diferentes modelos de desarrollo en la región, y de las asimetrías políticas, sociales, económicas, ambientales.

Los estudios sobre bosques, desastres “naturales”, políticas públicas ambientales y energía, abordan algunos temas fundamentales que invitan a reflexionar sobre lo que significa una política ambiental eficiente: una que no solamente requiere de imaginación, de técnica y de capacidad institucional, sino además de una ética en nuestra relación con el entorno. Tras decenios de la segunda ola del ambientalismo que comenzó en la década de 1960 (la anterior ocurrió en el siglo XIX), cuando el pensamiento ambiental ha permeado a las sociedades latinoamericanas y se ha comprendido que no se trata de una moda, ni de un capricho, sino de una necesidad y de una oportunidad, resulta evidente que es necesario que las políticas ambientales migren de ser discursos conciliadores para convertirse en generadoras de una transformación que garantice hoy, y no postergue para las siguientes generaciones, las decisiones que cuestionen el espíritu depredador de la modernidad, apuntando a revisar la ontología de la relación naturaleza sociedad en nuestra región.

Nicolás Cuvi

Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana

Ideas, interests and institutions in the analysis of the colombian environmental policy

Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria

Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria es Ingeniero ambiental de la Universidad de Medellín, Colombia; Especialista en Economía de la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia; Magister en Gobierno de la Universidad de Medellín, Colombia. Estudiante del doctorado en Planeación Urbana y Regional de la Universidad de Brasil en Río de Janeiro (UFRJ). gamgaviria@yahoo.es

Fecha de recepción: 5 de Marzo de 2012

Fecha de aceptación: 4 de Junio de 2012

Resumen

Hace falta para América Latina y específicamente para Colombia, mayor desarrollo de marcos analíticos dirigidos al entendimiento de la relación entre Estado, sociedad y entorno, y al desarrollo del análisis de políticas públicas como disciplina. El presente artículo aporta al desarrollo de estos análisis, estudiando el cambio de la política ambiental colombiana después de la promulgación de la ley 99 de 1993¹. Se sigue para ello el enfoque de las “Tres I”, que reivindica la conveniencia de movilizar tres dimensiones de análisis, usadas comúnmente de forma separada en los análisis políticos: las ideas, los intereses y las instituciones; para evitar considerar, a priori, que alguna de las dimensiones prima sobre las demás, como lo hacen las corrientes clásicas de análisis de políticas públicas. (Hecló, 1994; Hall y Taylor, 1996; Palier y Surel, 2005). Se plantea la hipótesis de que el análisis desde cada dimensión es suficiente para explicar completamente el cambio de la política. Los resultados son contrastados posteriormente para verificar la validez de la hipótesis y se identifica el tipo de relación sobreviniente entre las tres dimensiones, así como su capacidad explicativa. Se concluye sobre la conveniencia de desarrollar herramientas analíticas desde contextos latinoamericanos y de hacer uso de enfoques que superen los límites comunes de las disciplinas e incluso los marcos clásicos de análisis. Se propone para ello, el uso de la teoría de campos de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1976:112).

Palabras clave. Análisis de políticas públicas, política ambiental, desarrollo sostenible, instituciones, estrategia, paradigma.

Abstract

A higher development of analytical frameworks for the understanding of the relationship amongst State, society and environment, and for the development of policy analysis as a discipline, is necessary for Latin America and specifically for Colombia. This article contributes to the development of these analyses, by studying the change of the Colombian environmental policy after the enactment of the 99 law of 1993. The “three I” framework is used, which stands for the convenience of mobilizing the three dimensions of analyses, commonly used in a separate way in political analyses: ideas, interests and institutions; to avoid considering, a priori, that any of them is more important than the others, as the main stream of policy analyses does (Hecló, 1994; Hall and Taylor, 1996; Palier and Surel, 2005). The hypothesis that the analysis from each dimension is enough to fully explain the policy change is stated. The results are then compared to verify the validity of the hypothesis. The resulting relationship amongst the dimensions and their explicative capability is identified. A conclusion is drawn on the convenience of developing analytical tools from Latin American contexts and the use of frameworks that overcome the common boundaries of disciplines and classical analytical frameworks. For that, the use of Pierre Bourdieu’s theory of fields is proposed.

Key words. Public policy analysis, environmental policy, sustainable development, institutions, strategy, paradigm.

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo desarrollar un análisis de la política ambiental colombiana que aborde, de manera simultánea, las categorías de ideas, intereses e instituciones, buscando un mejor entendimiento de la relación entre Estado, sociedad y entorno, lo que le da al análisis un enfoque de políticas públicas. Estudiar las políticas públicas es estudiar la acción del Estado. Para autores como Palier y Surel estudiar las políticas públicas, es estudiar el qué y el cómo de la acción del Estado en respuesta a los problemas de la sociedad (Palier y Surel, 2005: 10). Esta concepción es apoyada por Roth, al afirmar que: “El ‘análisis de las políticas públicas’ es una disciplina que permite adquirir conocimientos sobre el Estado mismo a partir del análisis de sus actuaciones concretas” (Roth, 2007: 167).

Un primer paso hacia la búsqueda de políticas ambientales en consonancia con el desarrollo sostenible es el desarrollo de mejores formas de análisis de las políticas ambientales, en tanto explicativas de la interacción entre Estado, sociedad y entorno. Roth plantea la existencia de un vacío argumentativo en el análisis de las políticas públicas, cuando afirma

que en Colombia, tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas, son percibidas como viciadas y dominadas por la incompetencia, la corrupción² y la improvisación; al tiempo que se cuestiona sobre la sospechosa facilidad con que se abordan los estudios de política pública sin mayores análisis epistemológicos y teóricos (Roth, 2007). Lo anterior hace referencia a la falta de desarrollo de marcos de análisis desde el contexto latinoamericano; estos marcos surgen como las herramientas fundamentales desarrolladas por la disciplina de las políticas públicas, permitiendo agrupar diversas teorías e incluso disciplinas científicas para procurar una mejor aprehensión de la realidad estudiada.

Ante el contexto denunciado por Roth, sigue siendo una opción para el desarrollo de la disciplina desde los contextos latinoamericanos, el estudio y eventual adaptación de las herramientas desarrolladas desde Europa y Estados Unidos. Un novedoso enfoque es propuesto por Palier y Surel quienes retomando a Hall, proponen abordar tres dimensiones: Ideas, intereses e instituciones, para el entendimiento de las políticas públicas (Palier y Surel, 2005; Hall y Taylor, 1996). Estas dimensiones son frecuentemente tratadas por separado y desde paradigmas investigativos diferentes, utilizando diversos marcos de análisis. Movilizar los tres enfoques en un mismo proceso de análisis permitirá una aproximación al análisis diverso e incluyente que reclama Parsons (Parsons, 2007), justificándose el presente trabajo para aportar, desde el contexto latinoamericano, a la reflexión sobre los análisis de la acción estatal y de la gestión del ambiente como un fenómeno político, que analiza el caso del cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993.

En el primera parte se discute sobre los análisis de políticas públicas, su importancia y herramientas. En los apartados dos, tres y cuatro se presentan los resultados de aplicar un marco analítico al cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993, desde cada una de las dimensiones de análisis. En el quinto apartado se confrontan las conclusiones de cada análisis y se abre la discusión sobre la necesidad de integrar las tres dimensiones, recomendando para ello el uso de la teoría sociológica de campo de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1976: 112). Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo desarrollar un análisis de la política ambiental colombiana que aborde, de manera simultánea, las categorías de ideas, intereses e instituciones, buscando un mejor entendimiento de la relación entre Estado, sociedad y entorno, lo que le da al análisis un enfoque de políticas públicas. Estudiar las políticas públicas es estudiar la acción del Estado. Para autores como Palier y Surel estudiar las

políticas públicas, es estudiar el qué y el cómo de la acción del Estado en respuesta a los problemas de la sociedad (Palier y Surel, 2005: 10). Esta concepción es apoyada por Roth, al afirmar que: “El ‘análisis de las políticas públicas’ es una disciplina que permite adquirir conocimientos sobre el Estado mismo a partir del análisis de sus actuaciones concretas” (Roth, 2007: 167).

Un primer paso hacia la búsqueda de políticas ambientales en consonancia con el desarrollo sostenible es el desarrollo de mejores formas de análisis de las políticas ambientales, en tanto explicativas de la interacción entre Estado, sociedad y entorno. Roth plantea la existencia de un vacío argumentativo en el análisis de las políticas públicas, cuando afirma que en Colombia, tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas, son percibidas como viciadas y dominadas por la incompetencia, la corrupción³ y la improvisación; al tiempo que se cuestiona sobre la sospechosa facilidad con que se abordan los estudios de política pública sin mayores análisis epistemológicos y teóricos (Roth, 2007). Lo anterior hace referencia a la falta de desarrollo de marcos de análisis desde el contexto latinoamericano; estos marcos surgen como las herramientas fundamentales desarrolladas por la disciplina de las políticas públicas, permitiendo agrupar diversas teorías e incluso disciplinas científicas para procurar una mejor aprehensión de la realidad estudiada.

Ante el contexto denunciado por Roth, sigue siendo una opción para el desarrollo de la disciplina desde los contextos latinoamericanos, el estudio y eventual adaptación de las herramientas desarrolladas desde Europa y Estados Unidos. Un novedoso enfoque es propuesto por Palier y Surel quienes retomando a Hall, proponen abordar tres dimensiones: Ideas, intereses e instituciones, para el entendimiento de las políticas públicas (Palier y Surel, 2005; Hall y Taylor, 1996). Estas dimensiones son frecuentemente tratadas por separado y desde paradigmas investigativos diferentes, utilizando diversos marcos de análisis. Movilizar los tres enfoques en un mismo proceso de análisis permitirá una aproximación al análisis diverso e incluyente que reclama Parsons (Parsons, 2007), justificándose el presente trabajo para aportar, desde el contexto latinoamericano, a la reflexión sobre los análisis de la acción estatal y de la gestión del ambiente como un fenómeno político, que analiza el caso del cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993.

En el primera parte se discute sobre los análisis de políticas públicas, su importancia y herramientas. En los apartados dos, tres y cuatro se presentan los resultados de aplicar un marco analítico al cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993, desde cada una de las dimensiones de análisis. En el quinto apartado se confrontan las conclusiones de cada análisis y se abre la discusión sobre la necesidad de integrar las tres dimensiones, recomendando para ello el uso de la teoría sociológica de

campo de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1976: 112). Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Los análisis de políticas públicas

¿Por qué son importantes los análisis de políticas públicas?

El tratamiento de los asuntos públicos implica una acción intencional, mediada por el procesamiento de la información que sobre el asunto poseen los actores involucrados. Al entendimiento de éste proceso se accede por medio de instrumentos teórico-metodológicos, propios de la disciplina de los análisis de las políticas públicas.

El procesamiento de información sobre problemas, actores, causas, efectos, recursos, estrategias y evaluación de resultados de una política pública implica la racionalización de cada una de esas variables. Según Valenti⁴, en su prefacio a la edición en castellano del texto de Parsons sobre políticas públicas: “el significado moderno de policy se vincula a la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos” (Valenti en Parsons, 2007). Este argumento sobre las políticas públicas como racionalización de la acción estatal se evidencia también en Parsons, cuando afirma que tener una política es tener argumentos racionales para entender el problema y proponer una solución (Parsons, 2007).

Sobre esta necesidad de desarrollo conceptual, teórico y metodológico en torno a las políticas públicas -y por extensión, a las políticas ambientales- Mackenzie plantea que:

Toda actividad humana seria engendra meta-actividad, profundas reflexiones personales o conversaciones dentro de un grupo. Lo anterior es tan cierto cuando se trata de la cacería, el juego de azar o la construcción de casas como cuando se trata de política; a su vez, esas conversaciones siempre “retroalimentan” la actividad original de una u otra forma (Mackenzie en Parsons, 2007: 35).

Y adiciona Parsons: “[...] el meta-análisis implica la consideración de métodos y enfoques empleados en el estudio de las políticas públicas y su discurso y lenguaje”. (Parsons, 2007: 35). El meta-análisis implicaría entonces el estudio de las formas de analizar las políticas públicas: modelos, métodos, enfoques, marcos, teorías, etc., propiciando la conformación de un espacio de control para el objeto de estudio. Este autor hace una revisión de los que él considera, los principales marcos empleados por los analistas de las políticas públicas.

Los anteriores argumentos en favor de perspectivas más integrales y de mayor profundidad epistemológica llevan a concluir sobre la necesidad de un mayor desarrollo científico de los análisis de políticas públicas, donde como para cualquier otra disciplina, es tan importante

el objeto de estudio como la forma de estudiarlo. En otras palabras, debe existir siempre un método para acercarse al objeto estudiado. Sobre este aspecto, Roth plantea que:

“La construcción de herramientas conceptuales y metodológicas para permitir una aprehensión mejor de los hechos sociales es una tarea esencial para el desarrollo de estudios sociales y políticos. En este sentido, debe ser una preocupación constante de los investigadores en ciencia política en general, y para los analistas de políticas públicas en particular, el desarrollo de nuevas herramientas”. (Roth, 2008a: 1)

Herramientas para el análisis de políticas públicas

Los teóricos de las políticas públicas coinciden en afirmar que para el estudio de esta disciplina es necesario reconocer su carácter complejo, en función de la complejidad de los problemas sociales que las políticas intentan solucionar, donde deben ser abordados simultáneamente aspectos económicos, políticos, sociales o culturales, específicos de cada sector económico, grupo social o bien público. Por lo anterior, el método para el análisis de las políticas públicas debe nutrirse de diversas herramientas para intentar abordar el objeto estudiado y su complejidad.

Los marcos analíticos son considerados entonces como herramientas de análisis multidimensional por cuanto permiten el abordaje del fenómeno desde diferentes dimensiones como las ideas, los intereses y las instituciones, entendidas éstas como caras de un mismo objeto. De otro lado son también considerados multidisciplinarios, pues abordan problemas de interacción entre el Estado, la sociedad y el entorno, que como se vio antes, están generalmente relacionados con diversas disciplinas.

Respecto al uso de los marcos, Parsons plantea:

La idea de organizar el pensamiento a partir de “marcos” que estructuran y proporcionan un “discurso” de análisis empezó a usarse en las décadas de 1970 y 1980. Es posible pensar en los marcos como modos de organización de problemas y que les dan forma y coherencia. Un marco implica la construcción de un límite alrededor de la realidad que se comparte o se tiene en común dentro de un grupo o comunidad. Puede surgir el conflicto dentro del marco o entre marcos diferentes. **El estudio de las políticas públicas exige ser consciente de la manera en que los distintos marcos de análisis definen los problemas, y como éstos chocan, convergen y cambian [...]** (Parsons 2007: 66. El resaltado es nuestro).

Estos marcos generalmente agrupan teorías diversas para tratar de construir aproximaciones más cercanas a la realidad. Para Balm y Brouard, un marco corresponde a la “asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo” (Balm y Brouard en Roth, 2008b: 70), en el cual se estructuran relaciones de variables y en donde se desarrollan las teorías.

En el presente trabajo se revisaron dos clasificaciones de marcos de análisis. La primera es la desarrollada por Bobrow y Dryzek en 1987 (Bobrow y Dryzek en Parsons, 2007). La

segunda es la desarrollada por Roth (Roth, 2008b)⁵. Si bien las anteriores no son las únicas clasificaciones de marcos de análisis usados en políticas públicas, su identificación esquematiza claramente la diversidad de enfoques que pueden seguirse para su estudio. Estas clasificaciones excluyen marcos analíticos importantes como el desarrollado por Yves Surel en su artículo de 2008: *Las políticas públicas como paradigmas*, que asemeja los cambios en una política pública con los que sufre un paradigma científico⁶.

Ante esta variedad de marcos surgiría entonces la disyuntiva sobre cuál o cuáles usar al momento de emprender el análisis o formulación de una política. En este punto conviene ser consciente de que cada análisis, su metodología y herramientas seleccionadas, responderá a la visión del mundo o a la posición paradigmática, al igual que a los intereses del analista. Sautu ilustra esta relación en el proceso investigativo de la siguiente manera: “Al llevar implícitos los supuestos acerca del carácter de la sociedad, la teoría social, al igual que el paradigma, también influye acerca de lo que puede o no ser investigado, condiciona las preguntas que nos hacemos y el modo en que intentamos responderlas.” (Sautu et. al. 2005: 14. El resaltado es nuestro).

El cambio de ideas en la política ambiental

En este apartado se muestran los resultados de aplicar el marco de análisis “las políticas públicas como paradigmas” desarrollado por Surel (Surel, 2008)⁷ al cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993, para analizar el papel de las ideas en dicho cambio. Las ideas, asociadas también a los conceptos de valores y principios, constituyen lo que podría denominarse en forma metafórica, el espíritu de una política, es decir, su fundamento. Palier y Surel se refieren a estos conceptos como: “la dimensión intelectual de la acción pública” (Palier y Surel, 2005: 16). Edelman plantea que en toda relación social y política existen apuestas simbólicas y que no se trata solo de asignación de recursos o de imposición de coerciones (Edelman en Surel, 2008). Meny y Thoenig se refieren a la variable valores/cultura como factor diferenciador en el desarrollo de los Estados de Bienestar en Europa y Estados Unidos (Meny y Thoenig, 1992). Jiménez en su Diccionario de Ciencia Política de 1995, llama la atención sobre la “posición central de los valores en el comportamiento y en el proceso político” (Jiménez, 1995: 319). De igual forma, el Diccionario de Política de Bobbio y otros, pone en el mismo plano ideas y valores como elementos que en el orden político, “tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos” (Bobbio et al, 2002:755).

El primer paso para el análisis de la evidencia documental es la identificación de la relación casual que Surel propone entre los principios fundamentales de una política pública, es decir, las visiones del mundo sobre las cuales se fundamenta, y los resultados de la política;

pasando por la definición de unas hipótesis sobre lo que debe hacerse, la metodología para hacerlo y los instrumentos adoptados para tal fin (Surel, 2008). A continuación se resumen los rasgos característicos de cada elemento paradigmático para ambas configuraciones de política ambiental: antes y después de la ley 99 de 1993.

Tabla N.º 1

Elementos de la política ambiental colombiana como paradigma

Categoría de elementos	Elementos fundamentales identificados	
	Antes de la ley 99 de 1993	Después de la ley 99 de 1993
Principios generales	Explotación de los recursos naturales renovables como motor de desarrollo	Desarrollo sostenible
Hipótesis	El Estado debe impulsar la expansión de la frontera agrícola	El Estado debe promover el desarrollo sostenible
Metodología	Estado-dirigida	Democrática
Instrumentos	Comando y control	Comando y control, más económicos y de planeación-prevenición.

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia documental muestra como antes de la ley 99 de 1993 predominaba en la práctica, como paradigma de la relación ser humano - naturaleza, la explotación de los recursos naturales. Esta explotación consistía en la expansión e intensificación de la capacidad agrícola impulsada desde el gobierno con medidas proteccionistas entre 1950 y 1975, que hicieron crecer la producción y aumentar la superficie cultivada (Kalmanovitz y López, 2005). No en vano, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales (INDERENA) estaba adscrito al Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo era lógicamente, incrementar la productividad agrícola y su contribución al PIB. Adicionalmente este paradigma expansionista en términos agrícolas consideraba que la fertilidad del suelo podía mantenerse y mejorarse a través del uso sostenido de fertilizantes, lo que se conoció como la Revolución Verde, que además de impulsar el crecimiento agrícola, aumentó su impacto ambiental debido al uso indiscriminado de agroquímicos. Esta tendencia se mantuvo hasta la década del 70, cuando la oposición académica colombiana fue escuchada gracias a los movimientos internacionales, que desembocaron en la Conferencia de la Naciones Unidas de Estocolmo en 1972, donde se comenzó a hablar de los límites de ese crecimiento desmedido a nivel mundial (Roth, 2007). Hasta aquí, puede evidenciarse entonces una relación de causalidad entre la concepción de la relación Estado-sociedad-naturaleza y las hipótesis al respecto de cuál debe ser el papel de Estado en la materialización de esa concepción. El Estado impulsó así, la expansión agrícola mediante incentivos y medidas económicas, con políticas claramente intervencionistas (Roth, 2007: 167).

Según la evidencia documental, la metodología para la aplicación de la normatividad ambiental, no tenía en cuenta la participación. Este hecho es lógico como resultado de una concepción del desarrollo sin consideraciones ambientales o del impacto social-ambiental negativo de las políticas expansivas. Tenía el gobierno en ese entonces la necesidad de

crecimiento económico en los sectores agrícola e industrial, para lo cual se fortaleció la planeación con la creación del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 1968, pero de espaldas a la sociedad.

Los instrumentos claves como los estudios, las evaluaciones de impacto, los procedimientos de sanción, los mecanismos de financiación, etc., son apenas tímidamente mencionados en el decreto 2811 de 1974. Esto es explicable por cuanto el decreto era la primera aproximación con visión integral para la gestión ambiental en el territorio nacional. Este código intentó abarcar elementos o temas como las reservas naturales, las aguas, los suelos, el aire, los residuos sólidos, la fauna y la flora, el ruido; visión integral que le restó aplicabilidad y fuerza para el cumplimiento de la norma. De ahí que se hable del código de los recursos naturales como un tigre sin dientes (González, 2006); y con una gestión ambiental poco efectiva en la década de 1980, dispersa en varias instituciones (Acuña, 1999). Concuera pues la debilidad instrumental de la política ambiental antes de la ley 99 de 1993, con los principios y la metodología definida.

La noción de sostenibilidad, que aunque venía calando con antelación desde el Informe Brundtland de 1987, solo fue formalizada hasta 1992, como uno de los principios de la declaración de Río; y este principio es el primero en la lista de principios de la ley 99 de 1993. Confirmando nuevamente la gran influencia que han tenido las conferencias de Naciones Unidas en la determinación de la política ambiental colombiana. Con la promulgación de la ley 99, el Estado asume 45 funciones en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, este conjunto de funciones se orienta a alcanzar el desarrollo sostenible, término con más de 60 referencias en dicha ley. Se preocupa entonces el Estado por la materialización del desarrollo sostenible a través de esta norma, que es adicionalmente, nutrida por una reforma constitucional de 1991 con más de 40 disposiciones ambientales.

Finalmente, sobre los instrumentos se evidenció un fuerte componente de participación, al cual se sumaron otros instrumentos de planeación y control como los Estudios de Impacto Ambiental, las Licencias Ambientales y los Planes de Manejo Ambiental, como instrumentos técnicos por excelencia para la gestión ambiental y el control estatal. Se sumaron también instrumentos de carácter económico mediante la reglamentación de las tasas retributivas, que ya habían sido mencionadas desde el decreto 2811 de 1974; así como las sobretasas ambientales al impuesto predial para programas ambientales; las transferencias del sector eléctrico para los municipios de áreas afectadas por proyectos del sector, en el artículo 45. Otros incentivos fueron desarrollados posteriormente en respuesta a lo establecido en el artículo 116 de la ley 99.

Con lo anterior se evidencia entonces que una concepción de desarrollo sostenible, más incluyente de la sociedad en el manejo de los asuntos ambientales devino en el entendimiento del Estado como un articulador y controlador de los sectores implicados en

el desarrollo, en la aplicación de metodologías más participativas, respetuosas de los derechos culturales; y con criterios más técnicos para incentivar a los actores al uso sostenible de los recursos.

Se pudo establecer en el caso estudiado, que un determinado paradigma o concepción de la relación entre el hombre y su entorno, genera un tipo de política ambiental específico, con razonamientos normativos o hipótesis sobre el papel del Estado, con metodologías acordes a esa visión del mundo y a los objetivos a alcanzar, lo que a su vez determina el tipo de instrumentos a usar. Sin embargo, es necesario aclarar que aunque se plantee un cambio de paradigma con la promulgación de la ley 99 de 1993, este cambio no es en absoluto un cambio instantáneo. Se trata de lo que Surel llama el agotamiento del paradigma en solucionar la realidad (Surel, 2008), significando así una crisis paradigmática o de la política pública por perturbaciones internas o externas. Como se vio en el análisis realizado, hubo problemas del funcionamiento de la política pública como su debilidad en la aplicación de las normas, la imposibilidad de cubrir todos los sectores de la economía y el territorio en general. Igualmente hubo factores externos como la movilización de intereses internacionales por una mayor preocupación por el medio ambiente, intereses a los cuales las naciones sin poder de influencia del contexto internacional, terminan adhiriéndose, como es el caso de Colombia. Fueron también factores externos la emergencia de movimientos sociales en pro de causas en algún grado diferentes a las de la política dominante, como era una mayor preocupación por la conservación y por el desaceleramiento del crecimiento económico con consecuencias ambientales negativas; y la carga ambiental de la reforma constitucional de 1991, que no podía ser dejada de lado en ningún arreglo normativo posterior.

El juego de intereses en el cambio de la política ambiental

Entre los autores que reconocen la importancia del análisis de los intereses y estrategias en políticas públicas se encuentran Palier y Surel y Oszlak y O'Donnell, éstos últimos resaltan el carácter estratégico de las acciones en tanto formas informadas y organizadas de proceder para aumentar su capacidad de influir en los resultados (Oszlak y O'Donnell, 1981). Para el análisis del juego de intereses en el cambio de política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993, se seleccionó el análisis de involucrados⁸ de entre un conjunto de enfoques como las redes de política, la teoría de juegos, y el neoinstitucionalismo de la elección racional.

La teoría y metodología de los análisis de involucrados se aplican en principio al “*diseño, la implementación y el seguimiento de políticas, programas y proyectos sociales*” (De Sebastián, 1999: 3). Esta es una orientación básicamente proyectiva, con el fin de entender

los contextos sobre los cuales se desarrollaría una política o proyecto. Sin embargo se utilizó como instrumento analítico para explicar condiciones pasadas de cambio de políticas. Este ejercicio necesitó de una evaluación de la evidencia documental sobre la interacción de los actores en la definición del cambio de la política ambiental. En primera instancia se definieron las categorías de análisis de los involucrados, que corresponden a las columnas, para luego construir la matriz de involucrados propiamente dicha, que permitió especificar las interacciones. Las categorías de análisis presentada por De Sebastián (De Sebastián, 1999) fueron complementadas hasta llegar a las siguientes: Identificación de los involucrados, razones de los involucrados, magnitud de los intereses, compromiso, poder, modo de operar, alianzas, conflictos, y resultados de las movilizaciones. Categorías que conforman la matriz de involucrados⁹.

Los resultados permitieron concluir que el análisis de los intereses en los cambios de políticas públicas consiste en determinar la manera en que los modos calculados de acción llevan a un actor a hacer efectivos sus objetivos, éxito que es verificable en los resultados de la reforma o cambio de política. Según lo anterior, y con la información sistematizada y analizada, se presentan las siguientes conclusiones sobre el juego de intereses en el cambio de la política ambiental colombiana con motivo de la promulgación de la ley 99 de 1993:

Existió una fuerte voluntad o interés del gobierno de César Gaviria por impulsar la reforma del sector ambiental antes de la cumbre de Rio de 1992. Este interés, plasmado en su plan de desarrollo 1990-1994, fue el motor que impulsó la reforma ambiental. Los resultados muestran que el gobierno central consiguió su objetivo al aprobarse una reforma complementada por los demás actores.

Si bien el impulso del gobierno fue suficiente para producir la reforma ambiental, el carácter de ésta estaba por ser definido. En este punto, fueron protagonistas el INDERENA y DNP, cada uno con sus fortalezas y debilidades.

Los movimientos sociales y ambientales fueron relevantes por la legitimidad de sus intereses, mas no por su participación en la reforma. Esta falta de protagonismo en la reforma se debió a la concepción centrada en el Estado (Roth, 2007: 30), de la política ambiental, donde la sociedad civil tuvo participación en foros sólo para opinar sobre una política ya delineada en el proyecto de ley del gobierno y luego modificado en el Congreso.

Los partidos políticos tradicionales no tuvieron controversias importantes en la definición del tipo de reforma. Su conflicto inicial fue por el protagonismo en la ponencia del proyecto, situación resuelta a favor de todos los partidos, resultando en una divulgación conjunta del proyecto en diferentes espacios en todo el país.

Los empresarios, que estuvieron interesados en preservar las reglas de juego para su beneficio no consiguieron el objetivo, siendo “derrotados” en casi todas sus pretensiones.

Con los análisis realizados, puede identificarse como en general, la reforma ambiental introducida con la promulgación de la ley 99 de 1993, se dio sin mayores conflictos de intereses, que derivó en la aprobación del proyecto de ley, incluso de forma simultánea con otros proyectos de reforma que para la época revestían gran importancia, como el agrario, el de seguridad social y el de regalías. (Rodríguez, 1998: 230).

Finalmente se concluye que los intereses más fuertes fueron los del gobierno y que éstos concordaban con una realidad ambiental nacional e internacional que requería con urgencia la modificación de la capacidad de los Estados para gestionar los recursos y problemas ambientales, sin mayores oposiciones al interior del país.

Los cambios institucionales en la política ambiental

Las instituciones son la tercera dimensión de análisis considerada en el modelo de las *Tres I*, que se desarrolló en la investigación. De manera general, March y Olsen afirman que: “La mayoría de los actores en los sistemas económicos y políticos modernos son organizaciones formales, y las instituciones legales y la burocracia ocupan un rol dominante en la vida contemporánea” (March y Olsen, 1984: 734. Traducción propia). Y de manera específica, Parsons soporta la pertinencia del análisis institucional en políticas públicas así: “[...] es impropio hacer caso omiso del impacto de las disposiciones institucionales cuando se quiere entender el “proceso” del diseño de las políticas o la definición de los problemas” (Parsons, 2007: 252). Así pues se procede al análisis de este factor determinante para el estudio de las políticas públicas. Es común encontrar que las corrientes institucionalistas consideren las instituciones como reguladoras, guías o constructoras del comportamiento de las personas. Se ha abordado esta relación desde los ámbitos económico, sociológico e histórico; originando un tipo de institucionalismo por cada uno de los tres ámbitos. (Hall y Taylor, 1996; Hall y Taylor en Palier y Surel, 2005; Thelen, 1999; Parsons, 2007; Roth, 2007; Pierson y Skocpol, 2008).

Para analizar el cambio institucional en la política ambiental se usó la tipología de cambio de institucional de Streeck y Thelen, según la cual los cambios pueden presentarse como reproducción por adaptación, transformación gradual, sobrevivencia y retorno o rompimiento y reemplazo; y por lo siguientes mecanismos: desplazamiento, adición, deslizamiento, conversión y agotamiento (Streeck y Thelen, 2005). En su trabajo sobre cambio institucional, Streeck y Thelen se concentran en la tipología de cambio que identifican como *transformación gradual endógena* (Streeck y Thelen, 2005). En este enfoque las instituciones son dinámicas y están expuestas a conflictos cuando los actores interpretan, burlan o violan las normas que chocan contra sus intereses.

Analizar la evidencia documental a través de la tipología de Streeck y Thelen permitió descomponer el cambio institucional en la política ambiental colombiana en múltiples factores, identificar su origen por dentro o fuera de la institucionalidad, el tipo de cambio en términos de la *velocidad* con que acontece, y finalmente, el mecanismo mediante el cual éste se produjo.

Se evidenció que los factores de cambio mencionados por los autores consultados provienen tanto de la dinámica interna como externa de la institucionalidad previa a la creación del Ministerio del Medio Ambiente, con la ley 99 de 1993. Sin embargo, se observaron más indicios de que los factores endógenos jugaron un papel preponderante. Entre estos factores se encuentran: definición de objetivos sin cobertura suficiente en todos los sectores de la economía y del territorio nacional; baja asignación presupuestal para la gestión; ausencia de espacios para la participación de los sectores afectados por los problemas ambientales; problema en el diseño de los instrumentos de la política: por ejemplo en los inexistentes instrumentos de planeación y de incentivo para evitar la contaminación; y finalmente, problemas de corrupción al interior de la institucionalidad al momento de aplicar el control u otorgar permisos. Por su parte, los factores exógenos, no menos importantes, se manifestaron como: una creciente realidad de los problemas ambientales que desbordaba la capacidad de la institución; problemas de definición de competencias para la aplicación de la política ambiental, al estar atomizada en ministerios, municipios, y Corporaciones; lineamientos internacionales desde la cumbre de la tierra que establecían retos de gestión superiores a la capacidad de la institucionalidad; y una creciente movilización social protestando por las condiciones ambientales y posicionando la idea de la necesidad de una reforma institucional.

Respecto a los mecanismos de cambio, se observó la predominancia de la *transformación gradual*, por encima del *rompimiento y reemplazo*. Solo se identificaron dos elementos que operaron por rompimiento y reemplazo, estos son elementos de cambio legislativo propiamente dicho, es decir, en el momento en que se decreta la nueva ley y se reforma completamente la institucionalidad. Los demás factores anteceden a estos dos y se constituyen en la acumulación histórica de motivos para que la institucionalidad existente fuera reemplazada. Estos factores previos al cambio en la ley se dieron en forma de *transición gradual*, como “sedimentación de normas y prácticas” (Palier y Surel, 2005: 10, traducción propia). Esta *transformación gradual* se dio a su vez, en tres tipos identificables de especificación del mecanismo, igualmente recurrentes: desplazamiento, deslizamiento y agotamiento. Los problemas de desplazamiento provinieron del exterior de la institucionalidad, básicamente por deficiencias en la definición de competencias, por cambios constitucionales en 1991, por lineamientos internacionales en la cumbre de Rio de 1992 y por corrupción interna en la institucionalidad. El mecanismo de deslizamiento se presentó por deficiencias rastreables en la propia configuración, diseño o concepción de la

institucionalidad, por ejemplo en la definición de objetivos y de los instrumentos de aplicación de la política. Y el mecanismo de agotamiento se da por problemas de instrumentos y procedimientos que dieron lugar a propuesta social por la falta de participación, la falta de presupuesto y la falta de autonomía, que debilitaron la institucionalidad de la política ambiental.

Resumiendo los resultados, y a la luz de la hipótesis inicial de que los cambios en la política pueden ser explicados por los cambios en su institucionalidad, se puede afirmar que la política ambiental antes de la ley 99 de 1993, fue reformada debido a sus problemas internos de definición de objetivos, diseño de instrumentos, participación efectiva de la sociedad y a las prácticas de corrupción de algunos funcionarios; así como a factores externos como la competencia con otras instituciones para el cumplimiento de los objetivos, nuevas exigencias de gestión desde pactos internacionales y cambios constitucionales, y una presión social creciente. Estos cambios ocurrieron de forma fundamentalmente gradual, haciendo cada vez más necesaria la reforma hasta el momento en que se promulgó la ley 99 de 1993.

Una propuesta de análisis integrador

En este apartado se hace una síntesis de los resultados de los análisis de ideas, intereses e instituciones y se propone un camino para la integración de éstos. Se partió de la hipótesis de que al analizar cada dimensión por separado, se podría obtener una explicación completa del cambio de la política ambiental colombiana con la ley 99 de 1993. A continuación se sintetizan los hallazgos de cada análisis para verificar la validez de la hipótesis.

Tabla N.º 21

Resultados del análisis de la “Tres I” en la política ambiental colombiana

Dimensión	Resultado general	Grado de explicación del cambio de la política
Ideas	Antes de la ley 99 de 1993 predominó una concepción de explotación, dirigida por el Estado, con poca participación de la sociedad civil y con instrumentos de comando y control principalmente. Este paradigma terminó agotándose por sus consecuencias sobre el equilibrio ecológico y social, y con la influencia de las cumbres ambientales internacionales que reclamaban un cambio en la relación hombre-naturaleza; dando paso al paradigma del desarrollo sostenible que concibe al Estado como orientador, y que se alcanza mediante metodologías e instrumentos más participativos.	El marco de análisis de las ideas se concentra más en los objetivos o concepciones de las políticas públicas, en ocasiones dejando de lado la consideración de los diversos actores y sus intereses, así como las configuraciones y dinámicas institucionales. Este marco no permitió por ejemplo percibir los intereses de los actores con menor poder. En general permite percibir cambios a nivel macro, no los cambios graduales que pueden surgir desde dentro de la arena política.
Intereses	Se identificó como la mayoría de los actores	El uso de un marco para el análisis de los

Dimensión	Resultado general	Grado de explicación del cambio de la política
	confluyeron hacia la necesidad de una reforma ambiental, haciendo que el cambio se diera sin mayores conflictos; y como algunos intereses divergentes influyeron diferencialmente sobre el contenido de la reforma.	intereses permite tener un panorama completo de los actores y sus intereses con un buen nivel de detalle, así como de los conflictos a este nivel. Pero este enfoque micro no permite captar en el análisis las dinámicas macro, por ejemplo de lineamientos internacionales. Es por esta razón, que los resultados arrojan una reforma del sector sin mayores conflictos, porque el principal interés se ubica en un contexto de respuesta del país a los lineamientos internacionales sobre reforma.
Instituciones	Según el análisis, el cambio en la política ambiental se dio de forma gradual debido al agotamiento por los problemas institucionales internos en la definición de objetivos, diseño de instrumentos, participación ciudadana y corrupción; y externos como la competencia con otras instituciones por la gestión ambiental y el cumplimiento de lineamientos internacionales.	Este enfoque permitió entender como las instituciones influyen el comportamiento de los actores y cómo éstos cambian las instituciones desde adentro, sin embargo, al considerar como unidad de análisis las instituciones, se queda corto en la explicación de las dinámicas de actores no institucionalizados.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados muestran que el uso de marcos analíticos desde cualquiera de las tres dimensiones es útil para explicar ciertos aspectos de las políticas públicas, pero que el análisis desde cada dimensión presenta debilidades por su escala de análisis, en el caso de las ideas y los intereses; y de unidad de análisis en el caso de las instituciones. Este resultado supone el falseamiento de la hipótesis de trabajo, según la cual, el cambio en la política ambiental quedaría completamente explicado por el análisis desde cada dimensión. Esta conclusión sugiere la necesidad de una propuesta de integración de los análisis o el empleo de otra teoría que articule las tres dimensiones.

Una teoría de Integración

Una vez propuesta la opción de Palier y Surel para analizar las políticas públicas como una interacción de ideas, intereses e instituciones (Palier y Surel, 2005), y de identificar la necesidad de análisis más integrales, se propone también usar la teoría de campos de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1976), como teoría de articulación de esas tres categorías. Bourdieu propone el entendimiento de las sociedades a través de las relaciones, más allá de las puras manifestaciones fenomenológicas, con el fin de “aprehender estructuras y mecanismos como principios de construcción y reproducción del espacio” (Bourdieu, 1994: 9). Este autor entiende un conjunto de agentes situados en un espacio social. En este espacio, los agentes subsisten por la vía de la diferenciación, lo cual les lleva a ocupar posiciones relativas en el espacio. La ubicación en el espacio social depende de las distribuciones de capital, el cual puede ser económico, cultural, político o simbólico, y es el que confiere a los agentes el poder para mantener o mejorar su posición, dentro de lo que la teoría de

Bourdieu denomina campo, entendido como un campo de fuerzas que afectan a los agentes y cuyas tensiones generan luchas para conservar o transformar la estructura del campo (Bourdieu, 1976). Las luchas se establecen tanto por la distribución de los capitales, como por la asignación de valor a los diferentes tipos de capital. Bourdieu entiende la dinámica social básicamente como una reproducción de las condiciones que favorecen a los poseedores del tipo de capital más eficiente en la estructuración del campo, así el espacio social se reproduce mediante la creación de prácticas cuya implementación es responsabilidad tanto de los dominantes como de los dominados, por la vía de las disposiciones o habitus. Bourdieu entiende el habitus como el sentido práctico de lo que hay que hacer en determinada situación, siendo al mismo tiempo los “principios generadores de prácticas distintas y distintivas” (Bourdieu, 1994: 16); es decir, sus preferencias en términos de prácticas, bienes y servicios y la forma de usarlos, a manera de un “estilo” diferenciador.

Resumiendo, las diferentes formas de capital otorgan poder a los actores, los cuales asumen y tratan de mantener una posición en un campo social en el cual están sometidos a fuerzas provenientes de otros actores que intentan modificar a su favor la estructura del campo. Para modificar o mantener su posición en el campo, los actores desarrollan habitus o estilos de acción que son al mismo tiempo causa y efecto de su posición en el campo.

De manera general, Bourdieu identifica unas propiedades de los campos, las cuales es necesario definir con el objetivo de entender el campo y su estructura. Estas propiedades son: los actores de campo, los objetos en juego en el campo, las leyes, los principios de funcionamiento del juego, los intereses específicos, las formas específicas de lucha, los intereses que no pertenecen al campo, las propiedades de los habitus de los agentes, el capital específico (o de mayor valor, que estructura el campo), y finalmente la estructura del campo, como estado de relación de fuerzas entre los agentes (Bourdieu, 1976). Estas propiedades de los campos pueden relacionarse de forma preliminar con las categorías de ideas, intereses e instituciones de la siguiente manera:

Tabla N.º 3

Las propiedades de los campos como ideas, intereses o instituciones

	Dimensiones de análisis de políticas públicas de Palier y Surel (2005)		
	Ideas	Intereses	Instituciones
Propiedades de los campos en la teoría de la acción social de Bourdieu (1976)	Objetos en juego en el campo como producto de la construcción simbólica	Identificación de los agentes	Leyes del campo

Dimensiones de análisis de políticas públicas de Palier y Surel (2005)		
Ideas	Intereses	Instituciones
Reconocimiento del valor de los objetos en juego	Objetos en juego en el campo como fin	Principios de funcionamiento del juego
<i>Habitus</i> de los agentes	Intereses específicos	Estructura del campo
Capital específico	Intereses comunes para la preservación del juego	
Capital simbólico	Estrategias y posiciones de los agentes	
	Formas específicas de lucha	

Fuente: elaboración propia

Podría plantearse entonces que los actores relevantes, ya identificados en el marco de análisis de los intereses, poseen asignaciones diferenciadas de capital económico, cultural, simbólico y político, los cual les confieren una posición en lo que podría llamarse el campo de la gestión o política ambiental. Las luchas entre los actores a través de prácticas, medios y fines diferenciados, contribuyen a conservar o a transformar la estructura del campo, buscando aumentar su poder en forma de acumulación de los diferentes tipos de capital. Así, el abordaje de las políticas públicas desde ideas, intereses e instituciones como dimensiones constitutivas, integradas bajo la noción de campo, permitiría avanzar en la consolidación de los análisis de políticas públicas enriquecidos desde perspectivas sociológicas. Obviamente este desarrollo teórico requiere de mayor trabajo de sistematización de evidencia empírica y documental, que supera los alcances de la presente investigación.

Conclusiones y recomendaciones

La presente investigación permitió evidenciar la importancia del uso de marcos de análisis para abordar la complejidad de las políticas públicas en tanto manifestación de la interacción entre Estado, sociedad y entorno.

El estudio de caso permite concluir que la reforma en la política ambiental introducida con la ley 99 de 1993 fue impulsada por la voluntad política del gobierno de turno en un contexto de agotamiento de la concepción productivista evidenciada en el deterioro ambiental y la protesta social, de deficiencia en la capacidad institucional para enfrentar la

expansión agrícola y urbana, de lineamientos internacionales favorables al cambio hacia el desarrollo sostenible, y de una nueva Constitución Nacional con mayores garantías para la participación ciudadana y la protección ambiental.

Se concluye que las políticas públicas y por consiguiente las ambientales, contemplan factores cognitivos, estratégicos e institucionales que deben ser abordados para entender la interacción entre Estado, sociedad y entorno. Sin embargo, se considera conveniente la movilización de las tres dimensiones de análisis de manera simultánea, pues los abordajes parciales llevan a conclusiones también parciales. Los marcos de análisis de las ideas son buenos para analizar fenómenos de mayor escala, cambios profundos en las políticas, no tanto para políticas sectoriales o locales. Los marcos de análisis de los intereses, por el contrario, permiten análisis de menor escala, pues facilitan la identificación de actores, estrategias y del efecto sobre los resultados de las políticas. Finalmente, los marcos de análisis de las instituciones permiten el entendimiento de las estructuras y dinámicas institucionales, pero no consideran los actores no institucionalizados.

Por último, se concluye sobre la necesidad de continuar en la consolidación de marcos analíticos de políticas públicas desde el contexto colombiano y latinoamericano. En este orden de ideas, la investigación ha sugerido unas líneas de cruce teórico entre la teoría sociológica de campo de Bourdieu (Bourdieu, 1976) y las dimensiones de análisis de ideas, intereses e instituciones, para articular estas dimensiones, con el ánimo de abordar las políticas públicas con mayor integralidad.

Notas

¹ Ley 99 del 22 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Según Rodríguez, esta ley “marca un paradigma en la gestión ambiental en Colombia” (Rodríguez, 1994:1).

² Según Transparencia Internacional (2008), Colombia ocupa el lugar 70 entre 180 países del mundo en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), siendo la primera posición la de menor índice y la posición 180 la de mayor.

³ Según Transparencia Internacional (2008), Colombia ocupa el lugar 70 entre 180 países del mundo en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), siendo la primera posición la de menor índice y la posición 180 la de mayor.

⁴ Giovanna Valenti Nigrini. Directora General de la FLACSO-México.

⁵ Para mayor información sobre estas clasificaciones, véase: Bobrow y Dryzek en Parsons (2007) y Roth (2008b), fuentes referenciadas en la bibliografía.

⁶ “Explicándose en un artículo posterior sobre las ambigüedades conceptuales de su libro, Kuhn distingue los paradigmas, series de principios, de leyes e hipótesis, matrices disciplinarias (los paradigmas en sentido amplio)”. (Surel, 2008: 45)

⁷ Para mayor información, véase: Surel Yves (2008). fuente referenciada en la bibliografía.

⁸ Para mayor información sobre el análisis de involucrados, véase el trabajo de De Sebastián (1999), reseñado en la bibliografía.

⁹ La matriz de involucrados hace parte de los resultados del trabajo de investigación que da origen al presente artículo, pero que por razones de alcance no pueden ser presentados aquí.

Referencias citadas

Acuña, Guillermo (1999). Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980 – 1990. CEPAL - Serie Medio ambiente y desarrollo. No 20.

Bobbio, Norberto; Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino (2002). *Diccionario de Política*. Turín: Siglo Veintiuno Editores.

Bourdieu, Pierre (1976). *Algunas propiedades de los campos*. En: Cuestiones de Sociología. Traducción de Enrique Martín Criado. Madrid: Istmo.

Bourdieu, Pierre (1994). *Razones Prácticas sobre la teoría de la acción*. Traducción de Thomas Kauf. Barcelona: Anagrama.

De Sebastián, Luis (1999). *Análisis de los involucrados*. Documentos de trabajo proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Banco Interamericano de Desarrollo.

González, Julio (2006). *Derecho Ambiental Colombiano. Parte General. Tomo I*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Hall, Peter y Kathleen Thelen (2009). “Institutional change in varieties of capitalism”, *Socio-Economic Review*. 7, 7–34.

Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). “Political Science and the three New Institutionalisms” en *Political Studies*, 44, 936–957.

Hecló, Hugh. (1994). "Ideas, Interest, and Institutions", en *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*. Dodd, Lawrence y Jillson, Calvin, (editores). Boulder: Westview Press.

Jiménez, Luis (1995). *Diccionario de ciencia política*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Kalmanovitz, Salomón y Enrique López (2005). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

March, James y Johan Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *The American Political Science Review*", Vol. 78, No. 3, 734-749.

Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Redes*. 99-128. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Palier, Bruno e Yves Surel (2005). "Les "trois I" et l'analyse de l'État en action, en *Revue française de science politique*, 55, 7-32.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Miño y Dávila.

Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008). "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 17 N°1, 7-38.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1992). "Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo". Disponible en: <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>. (visitada el 2 de octubre de 2010).

República de Colombia (1974). Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. www.dnp.gov.co.

República de Colombia (1993). Ley 99 del 22 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993.

República de Colombia (1991). Constitución Política. Presidencia de la República.

República de Colombia (2009). Contraloría General de Colombia. Informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente. 2009-2010. ISSN 1794-5356.

Rodríguez, Manuel (1994). La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia. Bogotá: CEREC.

Rodríguez, Manuel (1998). *La reforma ambiental en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.

Roth, André (2007). Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación. Bogotá: Aurora.

Roth, André (2008a). “El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América latina?” Ponencia presentada para el I Congreso de Ciencia política, Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.fenalprou.org.co/documentos/P3>. (visitada el 10 de septiembre de 2011).

Roth, André (2008b). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” *Estudios Políticos*, 33, 67-91.

Sautu, Ruth; Paula Boniolo, Pablo Dalle, Rodolfo Elbert (2005). Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. ISBN 987-1183-32-1.

Surel, Yves (2008). “*Las políticas públicas como paradigmas*”, *Estudios Políticos*, 33, 41-65. Traducción de Javier Sánchez Segura.

Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen (2005). “Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies”. Oxford University Press: Nueva York. Disponible en: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:gHBMoD_q2n0J:www.polisci.upenn.edu/programs/comparative/Thelen.pdf+Beyond+Continuity:+Institutional+Change+in+Advanced+

[Political+Economies+pdf&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEESg2x3ihUQq6I2kZGc5jE7rCeufBMe2cVuEtuiV_anhxIEN20H52bPzdMDPKbV16LP1UkB5CV9-7hXTsHtA47Q3Gb0SJRI6JkHbGGbgLsUqBIubSmfBUuyKiWI74PX0PFY0aLlm&sig=AHIEtbRN4-2WUS3Z6x2UQzC5kYv3FmKZew](http://www.scribd.com/document/42111111/Political+Economies+pdf&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEESg2x3ihUQq6I2kZGc5jE7rCeufBMe2cVuEtuiV_anhxIEN20H52bPzdMDPKbV16LP1UkB5CV9-7hXTsHtA47Q3Gb0SJRI6JkHbGGbgLsUqBIubSmfBUuyKiWI74PX0PFY0aLlm&sig=AHIEtbRN4-2WUS3Z6x2UQzC5kYv3FmKZew) (Visitada el 27 de Julio de 2010).

Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in comparative politics". *Annual Reviews Political sciences*. Disponible en: http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/tamara/Thelen-Histl_Instlsm_Compartv_Politx.pdf. (Visitada el 7 de julio de 2010).

Transparency International (2008). Índice de Percepción de la Corrupción 2008 de Transparency International.

Gestión del riesgo de inundaciones en Colombia

Floods Risk Management in Colombia

Leonardo Güiza Suarez

Leonardo Güiza Suarez es abogado y biólogo, Máster en Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá, España y Máster en Derecho Ambiental Industrial de la Universidad de Poitiers, Francia. Actualmente es profesor de Carrera Académica del Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. leonardo.guiza@urosario.edu.co

Fecha de recepción: 6 de febrero de 2012

Fecha de aceptación: 29 de Junio de 2012

Resumen

En Colombia, el reciente periodo de lluvias 2010-2011, trajo consigo alrededor de 500 muertos y más de 3,6 millones de damnificados. Pese a que este periodo de lluvias fue uno de los más fuertes, no fue un hecho sin precedentes puesto que, desde hace más de quince años, se viene presentando este fenómeno de manera recurrente en las mismas regiones del país con la consecuente pérdida de vidas humanas y damnificados, lo que obliga a reflexionar sobre la gestión pública de las autoridades frente a la prevención de las inundaciones en el país.

Para desarrollar lo anterior, en este artículo se explica cómo funciona el sistema de gestión del riesgo frente a las inundaciones en Colombia, se presentan las cifras nacionales de los principales estragos que trajo consigo la temporada de lluvias 2010-2011 y finalmente se analiza a través de dos casos, la operatividad de esta política pública: la gestión del riesgo frente a las inundaciones en las regiones de La Mojana y del Canal del Dique.

Se evidenció un fracaso estatal en la gestión del riesgo por inundaciones porque a pesar de las cuantiosas inversiones, cada año son más los damnificados y las pérdidas humanas y materiales.

Palabras clave. Cambio climático, ola invernal, La Mojana, Canal del Dique.

Abstract

The last rainy season 2010-2011 resulted in Colombia in around 500 casualties and more than 3.6 million of victims. Although this rainfall term accounted for one of the strongest it was not an unprecedented event since for more than fifty years this phenomenon has been taking place in the same Colombian regions producing casualties and victims. This fact makes us to think about the public management by authorities regarding flooding prevention in our country.

This article elaborates on this topic explaining the risk management system in case of flooding in Colombia. It shows some national figures of the main ravages brought about by the 2010-2011 rainy seasons. Finally the article analyzes two cases of study of how operational is this public policy in risk management: La Mojana and Canal del Dique regions.

It was evident that the state failed in managing the risk management from flooding because despite the important investment, every year the victims, casualties and material damages are increasing steadily.

Key words. Climate change, rainy season, La Mojana, Canal del Dique.

Introducción

En los últimos años, el territorio colombiano ha sido afectado por las inclemencias climatológicas que pasan de periodos de sequías extremas, incendios forestales y escasez de agua, a periodos muy lluviosos con graves inundaciones y desestabilización de los terrenos en las montañas. No obstante, la temporada de lluvias acaecida entre abril de 2010 y junio de 2011 (Temporada de Lluvias 2010-2011) no había tenido precedentes históricos en Colombia.

Para entender la magnitud de la tragedia, entre 1998 y 2008 se presentaron 3.809 eventos de inundación y sólo para el periodo de abril 2010 a junio 2011, es decir catorce meses, se

registraron 1 734 eventos de inundación lo que corresponde a una cantidad igual al 45% de los eventos ocurridos en el decenio 1998-2008 (UNGRD, 1998-2011).

Este número de eventos en tan corto periodo de tiempo, trajo consigo una situación de calamidad pública para el país, que se produjo en centenares de muertos y más de tres millones y medio de personas afectadas (UNGRD, 1998-2011).

A partir de lo anterior y a través de este artículo, se hace un análisis de la operatividad de la política pública ante las inundaciones que se presentan en Colombia con base en el estudio de dos casos concretos: La región de Mojana y el Canal del Dique.

Para desarrollar lo anterior, en primer lugar, se explicará cómo funciona el sistema de gestión del riesgo frente a las inundaciones en Colombia. En segundo lugar, se presentarán las cifras nacionales de los principales estragos que trajo consigo la Temporada de Lluvias 2010-2011. En tercer lugar, se analizará a través de dos casos la operatividad de esta política pública: la gestión pública del riesgo frente a las inundaciones en la región de La Mojana y la gestión pública del riesgo frente a las inundaciones en la región del Canal del Dique.

Finalmente, es importante señalar que la discusión y resultados presentados en este artículo hacen parte de una investigación sobre adaptación al cambio climático en Colombia que se lleva a cabo gracias al apoyo institucional que brinda la Defensoría del Pueblo en virtud del convenio Marco de Cooperación Institucional No. 337 de 2011 suscrito con la Universidad del Rosario. Gracias al apoyo de esta Entidad, se solicitó información a las administraciones municipales, a las gobernaciones, a las autoridades competentes para la gestión del riesgo a nivel local y nacional y a las autoridades ambientales del país, todo lo cual nutre de manera importante este escrito.

Organización y competencias del estado

La Resolución 54/219 de 1994 de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la cual se aprueba el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”, su continuación a partir del año 2000 como la “Estrategia Internacional para la Reducción de

Desastres”, así como el “Marco para la Acción 2005-2015”, acordado en Hyogo durante la Conferencia Mundial de Reducción de los Desastres en enero de 2005, instan a los países que hacen parte de las Naciones Unidas a modernizar y armonizar sus legislaciones en materia de desastres de acuerdo con los nuevos avances conceptuales de la gestión de riesgos.

Para el caso de Colombia, con la Ley 9 del 24 de enero de 1979 a través de la cual se creó el Comité Nacional de Emergencias, aparece la primera reglamentación sobre el manejo de los desastres. Sin embargo, no es sino hasta después de los grandes desastres ocurridos en la década de los ochenta (terremoto de Popayán en 1983 y erupción del nevado del Ruiz en 1985) que se constituye el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres (SNPAD) creado mediante la Ley 046 de 1988 y recientemente reformado por la Ley 1523 de 2012 que le cambió el nombre al de Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), el cual tiene dos características principales:

1. Es descentralizado, pues la unidad territorial municipal es la base del sistema. Las unidades departamentales y nacionales son complementarias y subsidiarias.
2. Es interinstitucional, teniendo en cuenta que es difícil que una sola entidad pueda enfrentar, reducir y/o dar solución a los problemas que se generen, por lo que el sistema debe mantener un grado de interacción que garantice la coordinación, el flujo de información y fomente procesos donde participen las entidades de conformidad con sus competencias.

La coordinación del sistema siempre ha estado radicada en el nivel central del poder ejecutivo, aunque primero como un departamento administrativo adscrito a la Presidencia de la República (Decreto 919 de 1989) y posteriormente al Ministerio de Gobierno (Decreto 1680 de 1991, Decreto 2035 de 1991) y al Ministerio del Interior (Decreto 0372 de 1996; Decreto 2546 de 1999; Decreto 4530 de 2008) bajo la tutela de la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) hasta noviembre de 2011 cuando se reformó la entidad y se creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) a través del Decreto 4147.

A nivel regional y local, las actividades administrativas y operativas para atender la situación de desastre corresponden al gobernador y al alcalde, si la situación ha sido calificada como departamental o municipal con la asesoría y orientación del respectivo Comité Regional y Local para la Prevención y Atención de Desastres (CREPAD y CLOPAD). De esta manera, los CREPAD y CLOPAD se constituyen en espacios de coordinación institucional y de orientación en esta temática en el ámbito local. El CREPAD presidido por el gobernador (primera autoridad de los departamentos) y el CLOPAD presidido por el alcalde, quien es la primera autoridad a nivel municipal.

Bajo este esquema, los municipios, apoyados de manera subsidiaria por los departamentos y las entidades del orden nacional, son los organismos investidos de la competencia preferente para atender emergencias (Cardona, 2005: 1; MAVDT, 2005) ya que deben: garantizar la protección del medio ambiente, la prevención de desastres y su incorporación en los procesos de planeación y ordenamiento territorial; mantener actualizada la información relacionada con población en condiciones de riesgo; garantizar la seguridad de los habitantes así como la integridad de los bienes; considerar las apropiaciones necesarias para efectos presupuestales; establecer mecanismos para promover el ordenamiento de su territorio y definir normas urbanísticas de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)¹ (Decreto Ley 919 de 1989, art. 62; Ley 9 de 1989; Ley 152 de 1994; Ley 388 de 1997; Ley 902 de 2004; Decreto 4002 de 2004). Asimismo, en desarrollo de la Ley 388 de 1997, los municipios también deben determinar las zonas de alto riesgo, adelantar procesos de reubicación e incorporar esta variable en los POT, lo cual ha sido ratificado por la jurisprudencia nacional (Corte Constitucional, Sentencia T-109 de 2011). Recientemente, a través de la Ley 1523 de 2012 se reiteró que los alcaldes (como jefes de la administración local) representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio y, por tanto, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el

¹ El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo en los diferentes municipios y distritos del país. Según el artículo 12° de la **Ley 388 de 1997**, el componente general del POT deberá contener la determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad. Así mismo, el POT deberá contener la delimitación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales, tanto en la parte urbana como en la parte rural.

distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción (Ley 1523 de 2012, art. 14).

Si bien con los POT se inició la incorporación del tema en la planificación territorial, según un análisis preliminar del SNPAD, la mayoría de los municipios lo incorpora pero de manera deficiente debido a la debilidad institucional y la falta de experiencia a nivel territorial (Conpes 3146, 2001; DNP, 2011).

De otra parte, desde 1989, la primera ley de gestión del suelo urbano estableció en el ámbito de la gestión del riesgo la obligatoriedad para los alcaldes de levantar los inventarios de los asentamientos urbanos que presenten alto riesgo para sus habitantes, reubicar estos habitantes en zonas apropiadas y tomar medidas para que los inmuebles desocupados no vuelvan a usarse para vivienda urbana. Posteriormente, mediante la Ley 02 de 1991, se precisa que los municipios deben no sólo levantar sino tener actualizados los inventarios de las zonas que presenten altos riesgos con la finalidad de localizar los asentamientos humanos en zonas de riesgo y que los alcaldes cuenten con la colaboración de las entidades del SNGRD en el desarrollo de las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en tales zonas. Sin embargo, a la fecha no existe un inventario nacional de asentamientos en riesgo de desastres. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 estableció la obligación al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para que, en un plazo no mayor a 18 meses, consolide el Inventario Nacional de Asentamientos en riesgo de desastre, para lo cual los municipios del país deben suministrar la información y contribuir a su actualización, de acuerdo con la metodología que defina dicho ministerio.

Otro eslabón de las entidades públicas que tienen a su cargo competencias frente a la gestión del riesgo por inundaciones en Colombia son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Estas entidades asesoran y colaboran con las gobernaciones y alcaldías en la inclusión del componente “prevención de desastres” en los Planes de Desarrollo, mediante la elaboración de inventarios y análisis de zonas de alto riesgo y el diseño de mecanismos de solución (Decreto Ley 919 de 1989, art. 64). Asimismo, se les otorga competencias relacionadas con la promoción y ejecución de obras de defensa contra las

inundaciones y regulación de corrientes; la realización de actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres y; adelantar con los municipios programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo (Ley 99 de 1993, art. 31). Adicionalmente, a través del Decreto 3565 de 2011, la funciones de evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo en la ocurrencia de desastres naturales asignada MADS, pasó a la competencia de las CAR (Decreto 3565 de 2011, art. 1). En concordancia con lo anterior, la Ley 1523 de 2012, estableció que las CAR deben apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo e integrarlos a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo (Ley 1523 de 2012, art. 31). Esta misma ley se aclara que el papel de las CAR es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no se exime a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad principal en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres (Ley 1523 de 2012, art. 31 parágrafo 2°).

La catástrofe nacional de la temporada de lluvias 2010-2011

Según los registros de la UNGRD (1998-2011), la Temporada de Lluvias 2010-2011 dejó 469 muertos, 575 heridos, 13.351 viviendas destruidas, 491.592 viviendas averiadas y 3.661.824 personas afectadas. El número de municipios afectados fue de 1.027 en 29 departamentos, lo que corresponde al 90% del territorio nacional. El 80% de los eventos causados en este periodo fueron inundaciones que aportaron el 96% de los damnificados en el país. De igual forma, las zonas inundadas en este periodo corresponden a más de un millón de hectáreas, principalmente de los departamentos de la región Caribe, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre, Magdalena y Cesar².

² Esta información ha sido obtenida a través de peticiones realizadas por la Defensoría del Pueblo de Colombia a diferentes entidades del SNPAD para la TL 2010-2011 y fue entregada a la Universidad del Rosario en el marco del Marco del Convenio de Cooperación Institucional No. 337 de 2011.

De acuerdo con el Fondo Nacional de Calamidades (FNC), una vez se presenta el desastre, la respuesta del Gobierno se hace hasta alcanzar la reconstrucción completa. Para ello se hace la evaluación de daños y el diseño de política, la cual corresponde a: una estrategia institucional, una estrategia financiera, la participación comunitaria, el enfoque de la reconstrucción y la gestión del riesgo.

Para cumplir con lo anterior, en el periodo 2005-2009, el país gastó US\$1.800 millones en el tema de prevención y atención de desastres: 52% en reducción del riesgo y 45% en manejo de desastres (IDEAM, 2010). Durante el 2010-2011, según informes de la Presidencia (2011), el Gobierno colombiano ha destinado más de US\$2.033 millones de a la atención de los daños y emergencias ocasionados por las intensas lluvias. La gran mayoría de esos recursos fue ejecutada por el ente gubernamental Colombia Humanitaria y el FNC (US\$1.774 millones), mientras que US\$162.594 se utilizaron para la reconstrucción de vías.

La ayuda humanitaria entregada por la UNGRD corresponde a 485.476 mercados, 47.489 colchonetas, 29.171 catres, 28.051 hamacas, 356.401 toldillos, 42.863 sobrecamas, 160 cobijas térmicas, 133.913 kits de aseo, 65.040 kits de cocina, 5.977.005 de sacos para hacer jarillones, 34.884 tejas y 3.336 metros de plástico negro (IDEAM, 2010).

Los casos paradigmáticos

La región de La Mojana

La región de La Mojana tiene un área de 500 mil hectáreas aproximadamente y se localiza en la parte norte de Colombia perteneciente a la Depresión Momposina³, se caracteriza por ser una zona de humedales productivos donde confluyen las vertientes de tres grandes ríos de Colombia (Magdalena, Cauca y San Jorge) que aportan en sus cauces el 23,26% del agua del país. Por sus características y ubicación geográfica, ésta región tiene una función

³ La Depresión Momposina es una zona situada en la parte más baja de los departamentos de Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena y Sucre, formada por los desbordamientos de los ríos Magdalena, Cauca, San Jorge y Cesar. Está comprendida por la Isla Margarita, formada por los Brazos de Loba y Mompox del río Magdalena, y las poblaciones de Achí, Ayapel, Barranco de Loba, Caimito, Chimichagua, El Banco, Guamal, Magangué, Majagual, Margarita, Mompox, Pinillos, San Benito de Abad, Santa Ana y Tamalameque.

natural de regular los cauces, amortiguar las inundaciones y facilitar la decantación y depósito de sedimentos (Ramírez y Cárdenas, 2010). La dinámica de sus aguas y la biodiversidad de las especies de fauna y flora que allí encuentran su hábitat, proveen seguridad alimenticia y generan ingresos a sus pobladores (Aguilera-Díaz, 2004).

Los once municipios que pertenecen a La Mojana tienen una población total de 436.209 habitantes (Aguilera-Díaz, 2004). De acuerdo al informe elaborado por el Banco de la República en el 2005, más del 70% de las familias que habitan la región de La Mojana son pobres y su ingreso promedio anual es inferior a \$1.4 millones de pesos, aproximadamente US\$ 576 (Ramírez y Cárdenas, 2010).

Gran parte de las actividades productivas que se realizan en la región de La Mojana están causando fuertes impactos ambientales en la funcionalidad de los ecosistemas. Los humedales presentan problemas de agotamiento y degradación, por la deforestación, la modificación de los regímenes hidráulicos y del uso de metodologías de explotación inadecuadas, que están agotando los recursos naturales y causando el empobrecimiento generalizado de la población (Aguilera-Díaz, 2004). De acuerdo con un estudio de Corpomojana (2002), la cobertura del área de ciénagas fue de 47.628 hectáreas, mientras que en el año de 1996 la extensión fue de 65.144.

Al contrario de las ciénagas, la cobertura de los playones ha aumentado debido, principalmente, a la adecuación de tierras y al desecamiento de cubetas producidas por las actividades agropecuarias. En solo dos municipios (Sucre y Majagual), se pasó de 22.118 hectáreas en 1987 a 34.667 hectáreas en 2001 (un aumento de 12.549 hectáreas), mientras que, para los mismos municipios, la extensión ocupada en actividades agropecuarias pasó de 52.623 hectáreas en 1987 a 80.265 hectáreas en el 2001. La alteración de estas dos coberturas (ciénagas y playones) refleja claramente la disminución en la capacidad de retención del agua del humedal, lo cual es una causa de las inundaciones que se presentan actualmente y que afectan todas las actividades humanas, cada vez con mayor intensidad y duración (DNP, 2003).

En abril de 2006, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), aprobó la “Política de Reactivación Económica y Social de la Región de La Mojana”, con un costo superior a los \$191 mil millones de pesos, la cual define una estrategia integral de atención de emergencia a la población de esta región afectada por la ola invernal de 2005 que dejó un saldo de 71.937 personas damnificadas (ver Tabla N° 1), así como un proyecto de ordenamiento ambiental y la construcción de un sistema hidráulico de control de inundaciones que se repiten en cada temporada invernal.

Es así como, en el año 2006, se inició la construcción del dique multipropósito de 67 kilómetros. Las obras de defensa y el propio dique –este último con una base de 21 metros, tres de altura y tres de corona (ancho en la parte superior)–, hicieron parte de un estudio formulado por la Universidad Nacional, sede Medellín, para el control de las inundaciones en la región de La Mojana.

A pesar de las obras e inversiones realizadas, las olas invernales de 2010 y 2011 han dejado hasta el 30 de abril de 2011, 184.988 damnificados en la región de La Mojana.

La Tabla No. 1 compara en cuanto a damnificados, los fenómenos de la ola invernal de 2005 y 2010-2011 en esta región:

Tabla N° 1. Cuadro comparativo de población afectada por las olas invernales de 2005 y 2010-2011

Departamentos	Personas afectadas Ola invernal 2005	Personas afectadas ola invernal 2010-2011
Sucre	39.465	96.973
Bolívar	22.850	71.427
Córdoba	9.465	15.140
Antioquia	127	1.448
Total	<u>71.937</u>	<u>184.988</u>

Fuente: Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, 2006 y 2011.

Como se puede apreciar, los ingentes esfuerzos económicos realizados en obras de mitigación y prevención de inundaciones no fueron suficientes para evitar los daños que

sufrieron cerca de 185.000 personas en la Temporada de Lluvias 2010-211, lo que al mismo tiempo evidenció el fracaso del SNGRD en lo atinente a la prevención y mitigación de un problema que se presenta desde hace más de 15 años. En primer lugar, fallaron las alcaldías municipales, pues no reubicaron la población en riesgo y no tomaron las medidas de prevención y mitigación correspondientes. En segundo lugar, fallaron las CAR, puesto que no se realizaron las obras más idóneas para la defensa contra las inundaciones y regulación de corrientes ni se apoyó de manera adecuada a las entidades territoriales en los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo. Si bien el papel de las CAR es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías, evidentemente su labor de apoyo en las labores de gestión del riesgo no fue suficiente en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres por inundaciones.

La región del Canal del Dique

El canal del Dique, está ubicado en la parte occidental del delta del río Magdalena en su desembocadura al mar Caribe. El área de la cuenca (eco-región) es de 4.400km² y está delimitada al norte y al occidente por el mar Caribe y al oriente por el río Magdalena (Conpes, 2009). En la región hay 18 municipios con una población cercana a 400 mil habitantes que derivan su sustento de la agricultura, la ganadería y la pesca, y que nutren sus sistemas de acueducto con agua del Canal y del sistema cenagoso asociado (Roa, Duarte y Cortez, 2007). Según el indicador de NBI⁴, la subregión Canal del Dique tiene un 57,4% de su población en estado de pobreza en la zona urbana y el 47,8% en la zona rural, de acuerdo con resultados de las encuestas realizadas en 2003 y 2004 (Aguilera-Díaz, 2004).

Es importante mencionar que la función de navegación y transporte de carga representa una de las funciones que reviste gran importancia para el país, llegando a ser considerada como un aspecto de conveniencia nacional. El Canal del Dique representa para el país una de las más importantes vías navegables de transporte de carga, por allí se mueve cerca del 85% de

⁴ El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) considera como pobre un hogar que sufra al menos una de las siguientes privaciones (indigente o miseria si tiene al menos dos): hacinamiento (más de tres personas por cuarto), materiales de construcción de la vivienda, ausencia de servicios sanitarios adecuados, no asistencia escolar de los niños entre 6 y 12 años y alta dependencia de los ingresos del jefe del hogar.

la carga que se maneja por el río Magdalena, principal arteria fluvial del país. El tipo de carga que se moviliza a través del Canal es principalmente carbón e hidrocarburos (Roa, Duarte y Cortez, 2007: 116-128).

Desde 1650 hasta la fecha, se han realizado numerosas rectificaciones y dragados mayores de relimpia del Canal; en la época más reciente, desde 1923⁵, se han realizado los cambios más importantes para mejorar la vía navegable. La última intervención (realizada entre 1984 y 1985) dejó un canal de 115km de longitud, con ancho aproximado de 80 a 90m, profundidades variables entre 3 y 10m, y un caudal medio de 540m³/s, mayor al que se daba anteriormente, del orden de 350m³/s.⁶

Estas obras hidráulicas, al disminuir la longitud y ampliar la sección de flujo del Canal, produjeron un aumento del caudal de extracción del río Magdalena, lo cual incrementó el volumen de sedimentos transportados que se depositan en el propio Canal y en sus zonas de descarga hídrica (ciénagas y zona litoral).⁷

La descarga de sedimentos del Canal del Dique ha ido aumentando como consecuencia del aporte directo de las aguas del río Magdalena al sistema y el aumento de los caudales hacia la Bahía con los sucesivos proyectos de mejoramiento de la navegación (Ordoñez, Cubillos y Medina, 2008).

Como se mencionó anteriormente, después de las obras llevadas a cabo en 1984 sobre el Canal del Dique, se incrementaron los problemas de sedimentación e inundaciones en los municipios del área de su influencia. Entre las zonas más afectadas por este fenómeno se encuentra la zona comprendida entre Calamar y la zona de colinas bajas de Soplaviento (IDEAM, 1997: 35) o lo que se ha denominado también “alto canal del Dique”. La mayor

⁵ Entre 1923 y 1930, se realizaron obras por la compañía Foundation, que disminuyeron a 270 el número de curvas entre el río Magdalena y la ciénaga salobre de Matuna, a la altura del actual acueducto de Cartagena en la ciénaga de Juan Gómez. Tomado de la Resolución No. 260 de 1997 expedida por el Ministerio del Ambiente, por medio de la cual se efectúan unos requerimientos para la restauración y recuperación del ecosistema degradado del Canal del Dique.

⁶ En esta ocasión, el Ministerio de Obras contrató al consorcio Layne Dredging y Sanz & Cobe para una rectificación, quedando el Canal con 50 curvas entre Calamar y la bahía de Catagena.

⁷ Según la Resolución No. 260 de 1997 expedida por el Ministerio del Ambiente, por medio de la cual se efectúan unos requerimientos para la restauración y recuperación del ecosistema degradado del Canal del Dique.

parte de esta área situada al norte del canal ha sido fuertemente transformada por la construcción de diques y canales de drenaje y riego del distrito de Santa Lucía (IDEAM, 1997: 36).

Además de la construcción de canales y distritos de riego se ha favorecido la localización de poblaciones en áreas que antes eran de inundación, lo que aumenta el riesgo de grandes estragos frente a las eventuales fallas estructurales en los sistemas de diques o jarillones (IDEAM, 1997: 36).

Sin lugar a dudas, el caso más grave se presentó el día 30 de noviembre de 2010 cuando la fuerza del agua del Canal del Dique abrió un boquete en la carretera paralela que del municipio Calamar (Bolívar) conduce a Santa Lucía (Atlántico), y ya para el día 5 diciembre de 2010 tenía 240 metros (ver Fotografía No. 1). Este rompimiento del Canal del Dique, provocó la inundación de los municipios de Campo de la Cruz, Santa Lucía y Suan en su totalidad; Candelaria, Manatí, Ponedera y Repelón en menor proporción. En total se inundaron 34.793 hectáreas y 114 mil personas fueron afectadas (IGAC, IDEAM, DANE, 2011).

Fotografía No. 1. Boquete en la carretera paralela que del municipio Calamar (Bolívar) conduce a Santa Lucía (Atlántico).



Fuente: Gobernación del Atlántico.

Según información suministrada a la Defensoría del Pueblo de Colombia, en ciertos municipios se han presentado problemas logísticos para la entrega de ayudas humanitarias. Por ejemplo, según reporte de la alcaldía municipal en el municipio de Manatí, hasta el día 4 de mayo de 2011, no se había realizado la entrega de los subsidios de arrendamiento a los damnificados puesto que el operador encargado desistió de esta tarea.

De acuerdo con la información recibida por la Defensoría del Pueblo, se evidencia una manifiesta lentitud en la gestión de la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) para el cumplimiento de sus funciones según lo establecido en la Ley 161 de 1994, entre las que se destacan: el control de las inundaciones, la preservación del equilibrio hidrológico y, en general, el manejo integral del canal del Dique.

Prueba de lo anterior es que, pese a que el MADS conminó desde 1997 mediante la Resolución 0260 del 31 de marzo de 1997 a Cormagdalena para que realizara la restauración y recuperación del ecosistema degradado del canal del Dique y a pesar de existir varias reiteraciones al respecto⁸ sólo doce años después (en septiembre de 2009) esta Corporación abrió una licitación pública para el diseño y construcción de las obras del sistema ambiental y de navegación del canal, en donde se incluyen obras para la disminución del caudal y, por ende, de su sedimentación. Seguramente, de haberse concluido estas obras a finales de 2010, no estaríamos lamentando una tragedia que dejó más de 114 mil damnificados e incalculables pérdidas materiales.

No obstante, la responsabilidad es compartida por las tres CAR y las alcaldías del área de influencia del canal, debido a que en la zona existe una explotación irracional de los recursos naturales, deforestación, baja cobertura de servicios de agua y saneamiento básico (alcantarillado y aseo), disposición de sólidos y líquidos en los humedales de la subregión y en el propio canal, lo cual se debe resolver para evitar la pérdida de la biodiversidad, la colmatación de las ciénagas por la sedimentación y la ampliación los playones. Sumado a

⁸ Resolución No. 0418 de 31 de Mayo de 1999, Resolución No. 0948 de 10 de Noviembre de 1999, Resolución No. 0918 de 8 de Octubre de 2001, Resolución No. 0921 de 8 de Octubre de 2001, Resolución No. 0199 de 25 de Febrero de 2002, Resolución No. 0208 de 28 de Febrero de 2002, Resolución No. 0721 de 31 de Julio de 2002 y la Resolución No. 0249 de 10 de Marzo de 2004.

esto, según reportes a la Defensoría del Pueblo, las autoridades municipales han permitido la localización de poblaciones en áreas que antes eran de inundación.

Conclusiones

Las causas de las emergencias invernales en Colombia tienen que ver con situaciones previsibles que no han sido atendidas y, debido a la magnitud de la temporada de lluvias 2010-2011, se manifestaron con graves impactos. La falta de gestión en el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales en cuanto al manejo y ordenamiento de las cuencas hidrográficas, la deforestación y la reforestación son factores claves que inciden en los impactos de la temporada de lluvias, sin que realmente se avance en el tema.

Igualmente, la función que tienen los entes territoriales para planificar el desarrollo urbano de sus jurisdicciones, declarar zonas de riesgo y evitar la conurbación y ocupación de las mismas no ha sido cumplida y es una de las causas que mayores impactos negativos trae a las personas que viven en estos lugares, principalmente población en condiciones de pobreza.

Ciertamente, las obras planteadas para mitigar los efectos de las emergencias causadas por las fuertes lluvias no han tenido la efectividad que se planteó con ellas y, por el contrario, en la mayoría de casos han tenido el efecto contrario. Las cifras de inversiones en estas obras han sido enormes. Tendrá menores costos y resultados más satisfactorios la recuperación de las cuencas y de sus zonas de inundación, devolver las funciones hidráulicas a todos los componentes de las cuencas, proteger los bosques de galería, las zonas de páramo y las zonas de recarga acuífera.

Bibliografía

- Aguilera-Díaz María (2004). “La Mojana: Riqueza natural y potencial económico”. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* No. 48.
- Cardona, Omar (2005). *Avances en las estrategias de desarrollo institucional y sostenibilidad financiera de la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. Chile: IADB. Visita 12 de diciembre de 2011 en <http://www.iadb.org/sds/doc/ENV-InformeFinalDialogo-S.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (2001). “Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) en el corto y mediano plazo”. *Conpes* N° 3146. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (2009). *Conpes N° 3594*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (Corpomojana) (2002). *Plan de manejo ambiental de los humedales asociados al bajo río San Jorge en los municipios de Caimito, San Benito Abad, y San Marcos, Sucre*. San Marcos: Ministerio de Medio Ambiente, Corpomojana.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003) *Programa de Desarrollo Sostenible para la Región de la Mojana*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: DNP.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (IGAC, IDEAM, DANE) (2010). *Reporte N° 3 de áreas afectadas por inundaciones 2010-2011*. Bogotá: IDEAM. Visita 11 de enero de 2011 en

[http://www.igac.gov.co:10040/wps/wcm/connect/db10740046a758da8ac3ff334ad297d9/REPORTE No. 3 Jueves 3 Feb.pdf?MOD=AJPERES](http://www.igac.gov.co:10040/wps/wcm/connect/db10740046a758da8ac3ff334ad297d9/REPORTE_No.3_Jueves_3_Feb.pdf?MOD=AJPERES)

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2010). *Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Bogotá: Scripta.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (1997). *Morfología, población y amenazas en el litoral Caribe colombiano*. Bogotá: IDEAM.

Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial (MAVDT) (2005). *Incorporación de la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ordóñez, Jaime; Carlos Cubillos y Enif Medina (2008). *Alternativas para el control sedimentológico del canal del Dique y sus efectos sobre el balance ecológico de la región*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Presidencia de la República (2011). “Comunicado de prensa” Casa de Nariño, 23 de mayo. Visita el 01 de julio de 2012 en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Mayo/Paginas/20110523_01.aspx

Ramírez, Ismael y Cárdenas, Jorge (2010). *Evaluación Inundaciones en La Mojana 2010: Informe Final: Región de La Mojana y Córdoba*. Bogotá: Oxfam.

Roa, Zulma, Duarte, Juliana A. y Cortez, Paola (2007). “Multifuncionalidad, Escasez y Riqueza Territorial”. *Finanzas y Política Económica* Vol. 1, No. 1, 116-128.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) (1998-2011). *Tabla consolidada de eventos de desastres en Colombia*. Bogotá: UNGRD.

El derecho ambiental en la integración regional de Suramérica

Environmental law in the regional integration of South America

Gisele Lorena González Celis

Gisele Lorena González Celis, Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Colombia). Máster (c) en Gobernanza Energética de FLACSO Ecuador. giselorena@gmail.com

Fecha de recepción: 1 de Marzo de 2012

Fecha de aceptación: 17 de Agosto de 2012

Resumen

El derecho ambiental tiene dos características principales: la regulación y control de las actividades de extracción de materia prima y la conservación de ecosistemas endémicos y de cuidado especial. La armonización de los derechos ambientales nacionales se convierte en una tarea urgente en el marco de los procesos de integración regional que experimenta Suramérica, ya que los ecosistemas existentes en el territorio son de gran importancia y son vulnerables de acuerdo con el tipo de desarrollo que se plantee.

Actualmente, el derecho ambiental es un tema que no se ha discutido lo necesario entre los países; sin embargo, en las cumbres internacionales se ha establecido como un punto importante de la preocupación mundial. Por ello es fundamental que este tema sea colocado en la agenda política para definir cuáles son las directrices generales ambientales en el marco de la integración regional de Suramérica. Este documento ofrece al lector una mirada sobre los retos y algunas dificultades a las que se enfrentan los Estados, al momento de tratar dentro de la agenda política suramericana, el tema de la armonización de los marcos normativos ambientales.

Palabras Clave: derecho ambiental, integración regional, desarrollo sostenible, cumbres, UNASUR, IIRSA.

Summary

Environmental law has two main features: the regulation and control of the activities of raw material extraction and conservation of endemic ecosystems and special care. The harmonization of national environmental rights becomes an urgent task in the context of regional integration processes experienced by South America, as the ecosystems in the

territory are of great importance and are vulnerable according to the type of development that poses.

Currently, the Environmental Law is a subject that has not been intensively discussed between countries, but at international summits, countries have established this subject as a focus of global concern. Therefore, it is essential that this issue is placed on the political agenda to define what are the environmental guidelines in the context of regional integration in South America. This document provides the reader an approach to some of the challenges and difficulties faced by countries, when dealing in the South American political agenda, the issue of harmonization of environmental regulatory frameworks.

Keywords: Environmental law, regional integration, sustainable development, summits, UNASUR, IIRSA

Introducción

Al hablar de derecho ambiental y sobre todo, de los marcos normativos se tiende a relacionar con la descripción de cada una de las normas referentes a temas de contaminación, de construcción de infraestructura para explotar recursos y demás. Sin embargo, este texto pretende ofrecer al lector una mirada sobre las dificultades y retos que enfrentan las normas ambientales en el marco de los procesos de integración latinoamericana y la cercanía de la Cumbre Rio +20.

Definamos en primer lugar que es un marco normativo ambiental. Según Félix Huanca (2008) se entiende como el “conjunto de normas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y los sistemas del ambiente [i] [...]” (Huanca, 2008: 53). En síntesis, en el marco normativo ambiental se contemplan ciertos condicionamientos al comportamiento humano en función de evitar modificaciones significativas en un ecosistema.

La relación hombre–naturaleza ha sido necesaria regularla, ya que la principal fuente de las actividades del ser humano está en el aprovechamiento de la naturaleza. Por ello resulta importante promover la conservación de los ecosistemas ya que estos sistemas representan todo cuanto rodea al ser humano y por lo tanto, inciden en las actividades del mismo, como es el caso del clima y de los diferentes ciclos naturales como del agua, del carbón, entre otros. El planeta funciona como un macrosistema [2ⁱⁱ] que abarca todos los componentes incluyendo al ser humano. Por esta condición planetaria, las actividades humanas que tienen que ver con el ambiente deben ser controladas para garantizar los procesos de regeneración natural de los ecosistemas y el respeto a los límites impuestos por las leyes biofísicas.

Según Norberto Bobbio, toda organización social debe tener normas y acuerdos para la convivencia (Bobbio, 2005: 8), lo que se aplica a las actividades que cada uno de sus

miembros realiza. Parte del desarrollo de una sociedad está en esas acciones que permiten el aprovechamiento de lo que se encuentra alrededor y satisfacer una demanda. La fuente de conocimiento y de materia prima para desarrollar cualquier producto dirigido a satisfacer las necesidades humanas es la naturaleza, por esta razón se hizo necesario establecer la normativa que regulara y controlara estas actividades.

Así, el ordenamiento ambiental “transversaliza” todos los ámbitos del derecho (Huanca, 2008: 44), ya que se aplica a todas las actividades humanas y por ende, en el crecimiento de las civilizaciones y en sus procesos hasta el momento actual. La naturaleza también debe ser abordada de la misma manera, con carácter interdisciplinario.

Sin embargo, la herencia recibida por el desarrollo científico y académico de Occidente, que se fundamentó en la visión cartesiana, se caracterizó por una mirada fraccionadora de la naturaleza. Es por esto que surgen las diferentes ramas de la ciencia. El problema es que hemos diseccionado la naturaleza para analizarla por partes. En la realidad los ecosistemas no funcionan así. Una sociedad tampoco funciona así. Las viejas teorías han tenido que renovarse y ampliar sus visiones.

Cabe reconocer que el conocimiento abordado desde estas ciencias positivistas dejó amplios resultados y bases teóricas fuertes; sin embargo, las nuevas miradas y experiencias teóricas han revelado que los métodos ortodoxos no son suficientes para explicar la complejidad de cuanto nos rodea. Un ejemplo de esto se observa en el derecho ambiental. Veamos el por qué en dos puntos principales.

1. La dignidad del ser humano se aborda desde el derecho civil o constitucional. Según Huanca, la dignidad está afectada por un factor que es causado por el hombre y es la explotación y agotamiento de los recursos (Huanca, 2008: 44–45). El derecho comercial, el constitucional, civil, laboral, entre otros, no son suficientes porque se enfocan en su especialidad – sin querer subvalorarlos –. Por el contrario, el derecho ambiental genera el diálogo entre las normas de los diversos ámbitos, los transversaliza y logra articularlos.
2. Es fundamental que tanto las normas como los principios que rigen a una sociedad coincidan con el tipo de desarrollo planteado para sí misma y puedan mantener el equilibrio de la naturaleza (Huanca, 2008: 44–45). En otras palabras, el ordenamiento ambiental está totalmente ligado a la planificación económica de un país, ya que contiene las normas y reglas que controlan las actividades económicas que ejecuta el ser humano en busca del desarrollo elegido para una sociedad. Entonces el derecho ambiental está ligado al ámbito económico, al político, al social, etc. Cada Estado ha establecido las reglas de juego para el desarrollo económico de su sociedad, por lo tanto los marcos normativos, incluyendo el ambiental, se interrelacionan y responden a un modelo de Estado. Cada Estado tiene sus intereses económicos, políticos y ambientales particulares. Así, el derecho ambiental por su naturaleza es interdisciplinario.

Surge la pregunta que es el tema de este artículo. ¿Para dónde van los actuales derechos ambientales nacionales en el marco de los procesos de integración regional, si se tienen en cuenta dos puntos clave: el primero, que los modelos de Estados difieren unos de otros y el segundo, que existen procesos de creación de nuevas constituciones que involucran a la naturaleza como sujeto de derechos, como en el caso del Ecuador?

¿Cómo llega la naturaleza a la agenda política?

Para convertirse en un punto de la agenda política, los seres humanos tuvimos que empezar a sufrir algunas consecuencias del uso indiscriminado de la naturaleza. Es un proceso que inició hace algunas centurias y aún no termina.

La historia empezó cuando el desarrollo científico asumió la silla principal y se otorgó el papel protagónico en la tierra al ser humano por ser poseedor de la razón, de la verdad absoluta, de la única explicación del mundo. El dominio de la razón durante más de dos centurias permitió que el ser humano materializara todo lo que era tangible y lo dispuso al servicio de la ciencia. Una ciencia positiva que desnaturalizó a la naturaleza. Enrique Leff afirma que se ocultó la complejidad y la organización entre los diferentes ecosistemas, asumiendo la naturaleza como un simple objeto de estudio (Leff, 2006: 25) y diseccionándola para arrancarle sus más profundos secretos, como lo diría Francis Bacon en su texto *Novum Organum*, publicado en 1620.

Tal fue este proceso de desnaturalización del que habla Leff, que la sociedad profundizó en su conciencia la lógica de la extracción y el consumo de recursos en el marco de políticas de desarrollo no sustentable, que luego de muchos daños ambientales y de desastres naturales causados por el uso indiscriminado de los recursos, es que algunos líderes y organizaciones sociales lograron ser escuchados y alertaron sobre la degradación del entorno.

Para entrar a la agenda política nacional las demandas tuvieron que ser visibles en tres ámbitos: desastres naturales, publicaciones y cumbres a nivel internacional. Uno de los mayores ejemplos de catástrofes mundiales causados por el ser humano fueron los conflictos presentados a lo largo de los últimos 100 años, por ejemplo, la Segunda Guerra Mundial (1939–45), la Guerra de Corea (1950–53) y Vietnam (1959–75). Además de esto, casos como el de Trail Smelter [ⁱⁱⁱ], Three Mile Island [^{iv}], Chernóbil [^v], entre otros casos, fueron consolidando este ambiente de preocupación en torno al uso irresponsable de los recursos naturales. Y es a partir de estas grandes muestras de inconsciencia ambiental que empiezan a tomar fuerza los movimientos ambientales y ecologistas.

El segundo ámbito, que muestra el aumento progresivo de esta preocupación, es la aparición de una serie de publicaciones que promueven disertaciones sobre el tema y que profundizan aún más las inquietudes sobre los daños ecológicos generados y su incidencia en las sociedades. La publicación en 1962 de *Silent Spring* (Primavera Silenciosa) por Rachel Carson quien abordó los problemas generados en la atmosfera por el uso de pesticidas químicos y la necesidad de tomar conciencia en la preservación del medio

ambiente. Posteriormente, la expedición del Acta Nacional de Política Ambiental Estadounidense (NEPA) en 1969, que creó la figura de la Evaluación de Impacto Ambiental como una herramienta obligatoria en cualquier actividad que esté relacionada con el medio ambiente [vi]. En los siguientes años, Donella Meadows, junto a otros 17 científicos denominados el Club de Roma, publicó el informe sobre *Los límites del Crecimiento*, donde se afirma como conclusión definitiva del documento que si el consumo seguía en la misma tendencia de crecimiento, los recursos iban a agotarse en los siguientes 100 años. El *Informe Brundtland*, publicado en 1987 [vii] en el que se presentan dos escenarios posibles frente a la situación de cambio climático y es donde se habla oficialmente del concepto de desarrollo sostenible.

Estas publicaciones, entre otras, propiciaron el interés internacional en este tema y abrieron los espacios requeridos para la discusión global. Con el establecimiento de aparatos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1972, nacen las primeras iniciativas para las cumbres internacionales sobre el tema, entre las cuales se encuentran la Conferencia de Estocolmo (1972), Cumbre de Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002), muchas otras que son más específicas como el Protocolo sobre la Diversidad Biológica (1992) y el de Kioto (1997) sobre la reducción de emisiones de CO₂ y finalmente, la futura Cumbre Río + 20 (2012).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el entorno humano, realizada en Estocolmo en 1972, es la primera realizada sobre el tema. En ella se realiza una declaración final que hace visible la preocupación mundial por el cuidado de la naturaleza y establece 24 principios que impulsan a los gobiernos a continuar en el camino del desarrollo, adoptando medidas ambientales que permitan que las generaciones futuras puedan contar con medios para satisfacer sus necesidades. Una de las conclusiones obtenidas en esta conferencia fue que parte del problema es la gran brecha entre países ricos y pobres y por ello, la propuesta se encaminó a continuar en el desarrollo con medidas ambientales [viii].

La declaración final de Río tiene 27 principios de los cuales ha generado controversia lo señalado en los principios 7 y 16, en los que se admite la responsabilidad común pero diferenciada de los Estados y la internalización de los costos ambientales en los procesos de producción, así como el reconocimiento del principio de quien contamina paga. Leff asegura que “esa deuda ecológica, sin embargo, es inconmensurable, pues no hay tasa de descuento que logre actualizarla ni instrumento que logre medirla” (Leff, 2006: 24), lo que hace que ese pago sea incontable, por lo tanto impagable.

En esta misma cumbre se aprueba la Agenda 21 como el plan de acción que orienta la planificación del desarrollo en los países que lo ratifiquen. Este documento de carácter no vinculante, plantea al desarrollo sostenible como modelo integral que cuida los recursos naturales y la biodiversidad y sólo es posible si responde a los tres pilares fundamentales: el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente [ix]. A pesar de sus 41 capítulos, donde aborda las dimensiones sociales, económicas, investigativas, políticas, institucionales, entre otras, y la suscripción de varios convenios que permiten que

los gobiernos orienten las actividades de la sociedad hacia el cuidado ambiental, las acciones no fueron suficientes por su calidad de no vinculante [^x].

En 1997 se realizó la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Cambio Climático, donde se reunieron los representantes de países industrializados con el objetivo de establecer un compromiso con el planeta y reducir las emisiones de los gases contaminantes que aumentan el proceso de calentamiento global por la acción del efecto invernadero. Este compromiso se materializó en el Protocolo de Kioto, donde se hacen visibles las investigaciones entorno al tema y se dan a conocer las cifras que demuestran los niveles de contaminación. A partir de ello, la Comisión Europea establece que los cambios climáticos pueden afectar considerablemente las diferentes economías, razón por la cual apoyan y participan de dicho compromiso. Ya es bien conocido que algunos países se abstuvieron de ratificar dicha declaración debido al fuerte revés que sufrirían sus economías al adoptar dichas medidas.

En la cumbre de Johannesburgo, realizada en 2002, la historia no es diferente. En esta reunión se hace visible con mayor fuerza la necesidad de planificar el desarrollo desde espacios más pequeños, más regionales, en los que se pueda establecer con mayor exactitud las amenazas y potencialidades de la zona para facilitar la selección de los mecanismos adecuados para un desarrollo integral. Sin embargo, no se logra un compromiso real por parte de los gobiernos en función de evitar el colapso ecológico.

Las políticas ambientales que se desprenden de estos acuerdos son una muestra de la realidad en que se encuentra la conciencia ambiental de las naciones. Los organismos se han enfrentado a condiciones de no regulación y control que establecieron los Estados en términos de aprovechamiento de los recursos naturales en el marco de la extracción. Cabe decir que en los últimos 20 años se han generado algunos niveles de control y regulación de estas actividades industriales de explotación, casi todos los países tienen legislaciones que obligan a la evaluación de impacto ambiental de proyectos de riesgo ambiental y los principios de precaución y prevención se han internalizado en las constituciones de gran parte de los Estados, sin embargo, no ha sido suficiente.

Aportes y nuevos alcances desde miradas nacionales

En el horizonte todavía hay esperanza. A pesar de que las políticas públicas ambientales sigan siendo reactivas o apagadoras de incendios, existen iniciativas que pueden cambiar los roles de los actores y cambiar las lógicas que orientan la acción humana. A continuación se comentarán algunas generalidades en los casos de Ecuador y Colombia.

En Ecuador, en el año 2008, se expide la Constitución de Montecristi en la que se reconoce a la naturaleza o Pachamama como sujeto de derechos y se consignan en el capítulo 7 del título II. Según Gudynas, esta acción sin precedentes en el planeta “implica un cambio radical sobre los estilos de desarrollo, tanto en sus escalas globales como locales. Ignorar una de esas escalas hace imposible no sólo abordar a las otras, sino que imposibilita una verdadera transformación de nuestra relación con la Naturaleza” (Gudynas, 2010: s/p). Esta

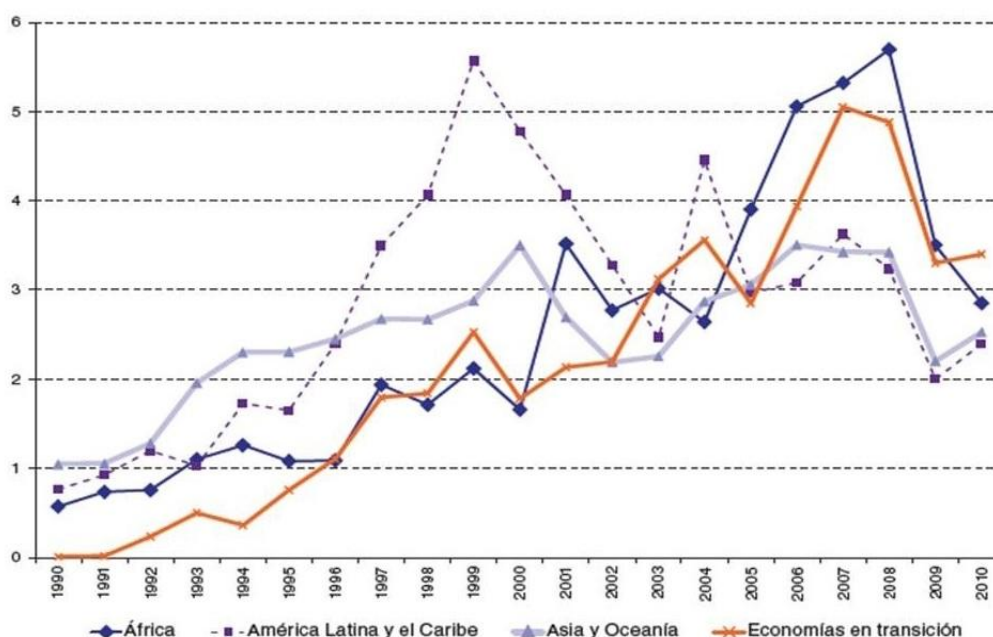
nueva condición que se le otorga a la naturaleza implica trasladar el enfoque desde el antropocentrismo hacia el biocentrismo. Es cambiar el centro de la razón humana por el reconocimiento a la naturaleza como un todo que incluye al ser humano. Es una mirada diferente a como se ha entendido y como se ha tratado hasta el momento la relación con la naturaleza. Pone en discusión las técnicas, los instrumentos y los procedimientos que se implementaban para el aprovechamiento de los recursos. Incluso hace necesaria la redefinición del tipo de desarrollo extractivista o sustentable [xi] que se había estado aplicando.

Para Ecuador este paso es tan innovador y al mismo tiempo representa un compromiso con la sociedad y con la salud del planeta. El gran reto de plantear un tipo de desarrollo que considere a la naturaleza como sujeto de derechos hace tambalear la convicción del desarrollo, del ámbito jurídico [xii], político e incluso social.

En Colombia, a pesar de ser un país ejemplo en temas de normatividad ambiental, las falencias aún son altas. Es un síntoma presente en los países latinoamericanos, incluso a nivel mundial, en las que las políticas económicas de crecimiento económico están en primer lugar dejando la afectación ambiental en segundo plano. Por la tendencia desarrollista que lidera el mercado mundial, en las dos últimas décadas se le ha dado prioridad a las políticas que incentiven la inversión privada en el país y se delegan o simplemente desaparecen las responsabilidades del Estado en materia de regulación y control ambiental.

Gráfico N.º 1

Regiones en desarrollo: ingresos de inversión extranjera directa como proporción del PIB, 1990–2010 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Washington D. C. Octubre de 2010.

Este tipo de tendencia convierte a Colombia, Ecuador y otros países en Estados promotores del desarrollo orientado a la dinámica mercantil global y se consolidan en lugares interesantes para la inversión de capitales, lo que se demuestra con el gráfico anterior. Según los datos de la CEPAL, que analiza el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) durante el período de 1990 a 2010, se muestra que durante los años 1993 a 1999 en América Latina y el Caribe, la IED tuvo un crecimiento exponencial que se explica por la adopción de las sugerencias del Consenso de Washington (1990). En comparación con los índices de Asia y Oceanía que se mantuvieron a un ritmo constante. En África, la inversión se dispara en el período de 2004 a 2008 y también se observa el declive en todas las líneas durante los años 2008 a 2009 que corresponde a la crisis económica global.

En la línea que representa el comportamiento de la IED en América Latina y el Caribe también es visible un periodo de caída importante entre los años 1999 y 2003, que corresponde a la crisis internacional de 1999 y finalmente otro período de menor inversión pero que sobresale sobre las demás líneas, estos años (2003–2005) corresponden a la tendencia a la inversión en infraestructura en el territorio como resultado de la firma de la iniciativa de Integración de Infraestructura Regional de Sur América (IIRSA).

Caminos unidos, futuro común

La idea de unificar esfuerzos y caminar hacia un mismo objetivo tomó mayor fuerza al ver el ejemplo que le dio al mundo la consolidación de la Unión Europea. En Suramérica la idea viene tejiéndose y sigue los mismos pasos de los países europeos. Estados Unidos, ejerciendo su papel hegemónico, propuso a los Estados algunos acuerdos de carácter económico a través de sus Acuerdos de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Al ver que no tuvo la acogida necesaria con asociaciones como el MERCOSUR o la CAN, optó por realizar acuerdos binacionales. La respuesta de países como Venezuela o Brasil fue la creación de otras iniciativas como CASA (Comunidad Suramericana de Naciones) o ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América).

Mientras tanto en las oficinas de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) se consolidó un plan más interesante. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Río de la Plata (FONPLATA) propusieron durante la Primera Cumbre de Presidentes Latinoamericanos, la iniciativa de Integración de Infraestructura Regional de Sur América (IIRSA). Esta propuesta fue aceptada y firmada en Brasilia en el año 2000.

La IIRSA se fundó en la idea de encontrar nuevos caminos para lograr el desarrollo de las economías nacionales y disminuir los altos índices de desempleo, pobreza e injusticia social (CAF, BID, FONPLATA, 2003: 6). De acuerdo con la propuesta, el primer paso que encamina los esfuerzos a lograr estos objetivos es la superación de las barreras naturales, en otras palabras, comunicar de todas las maneras posibles a los países de Suramérica. Los

componentes de la iniciativa fueron concretos: telecomunicaciones, energía y transporte, basados en el *regionalismo abierto* planteado por la CEPAL. No se contemplaron las modificaciones normativas para la realización de las infraestructuras, tampoco los condicionantes ambientales y mucho menos se planteó cuales serian los términos comerciales cuando estuviesen las condiciones para la integración. Simplemente fue un acuerdo operativo.

El *regionalismo abierto* nace en el marco de la tendencia mundial hacia las aperturas económicas. Esta propuesta se plantea por la fuerte competencia que existe en el mercado mundial. Las economías calificadas como subdesarrolladas no poseían las condiciones para enfrentarse a los grandes mercados. Surge así la idea de favorecer un comercio regional que permitiera aprovechar las fortalezas comerciales de cada país, apoyados sobre acuerdos y tratados que protegían las economías nacionales. El *regionalismo abierto* es definido como un proceso que contribuye a la interdependencia económica entre los países de la región y que se consolida a partir de acuerdos comerciales, que reducen los aranceles de exportación entre los países de la región y así aumentan la competitividad para ingresar al mercado mundial con mayores posibilidades para economías pequeñas.

Bajo esta lógica, la IIRSA presenta una salida mucho más acorde con el contexto sociopolítico de los países latinoamericanos sumergidos en crisis económicas. Una propuesta que sólo comprometía la voluntad política de los gobiernos para el desarrollo de infraestructuras a nivel nacional y local. La firma no se hizo esperar. Como se mencionó, esta iniciativa no contempla la sincronización de las políticas nacionales, ni la unión de marcos normativos y mucho menos acuerdos económicos de intercambio. Este plan se concentró en el establecimiento de las condiciones físicas aptas para la integración. Las discusiones políticas, ambientales, económicas y sociales entorno a la reorganización de los marcos normativos quedaron en segundo plano para resolver en algunos años después.

En medio del contexto político y económico tan agitado de Suramérica, nace otra propuesta que tiene su origen en las reuniones binacionales y multinacionales de los presidentes suramericanos: Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Después de muchos irs y venires se firmó el Tratado Constitutivo en el 2008 y se estableció la entrada en vigencia en marzo de 2011 y su sede principal, Quito, Ecuador.

UNASUR plantea todas las discusiones y ámbitos a nivel social, político, económico, judicial, cultural, energético, entre otros (pero no el ambiental). Su objetivo principal, consignado en su Tratado Constitutivo, es promover la integración y la unión entre los países suramericanos por medio de la atención a puntos prioritarios como la educación, las políticas sociales, la infraestructura, la energía, entre otras, y así contribuir al fortalecimiento de las soberanías e independencias nacionales (UNASUR, 2008: 2). Esta propuesta es tan amplia que la IIRSA fue fácilmente abrazada y asumida como propia dentro de la integración que plantea la UNASUR (lo que fue natural, ya que la mayoría de las obras de infraestructura son financiadas por cada Estado – endeudados con las IFI's –). Entonces, la UNASUR se encarga de lo concerniente al diálogo entre los representantes de

cada Estado para establecer las condiciones y acuerdos sobre los temas espinosos como el tema jurídico.

El artículo 13 del Tratado Constitutivo menciona un punto clave que determina el camino a seguir en el proceso de integración. Este artículo habla sobre la “adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas” y plantea la necesaria aprobación de propuestas políticas, planes o instituciones por parte del Consejo de Delegados y Delegadas para ser aplicadas de manera “consensuada” (UNASUR, 2008). Esto refleja el propósito de homogenizar las condiciones para facilitar los intercambios comerciales, culturales y sociales, lo que resulta interesante en el marco de la universalización y el reconocimiento de múltiples saberes. La dificultad está en el peligro de la estandarización e incluso, la homogenización de las particularidades.

Aquí es donde el derecho ambiental tiene dos retos principales. Primero, si las políticas públicas de cada Estado tienen una forma particular de desarrollo que involucra las diferentes actividades industriales y extractivas, es complejo suponer una unificación del derecho ambiental para todo el territorio.

Segundo, en el caso de lograr dicha sincronización de marcos normativos ambientales, hay particularidades que van más allá de las fronteras y de las voluntades políticas, son las características de los ecosistemas. Las políticas de conservación difieren entre Argentina y Brasil y ambos comparten el ecosistema en el Sistema Acuífero Guaraní (Gran reserva de agua subterránea de agua dulce). En parte es por esta razón que las cumbres y los acuerdos han sido insuficientes: son demasiado generales.

¿Es el derecho ambiental internacional una redundancia?

En este marco de tendencias integracionistas que poco a poco se han convertido en la realidad que viven los países, quizá la respuesta se encuentre en la capacidad institucional que tenga cada Estado para este marco normativo.

Otra de las razones por las cuales las cumbres y los acuerdos internacionales no han sido efectivos es por su poca incidencia y su reducida institucionalidad. A pesar del importante lugar que tienen éstos en la organización jerárquica de los ordenamientos normativos – pirámide kelseniana – que se ubican debajo de la constitución por la ratificación de cada Estado, la institucionalidad y su incidencia en las políticas públicas existe pero es reducida.

El marco normativo ambiental nacional tiene mayor institucionalidad y es uno de los puntos importantes dentro de las agendas políticas de los Estados. En los últimos 10 años, la preocupación ambiental hizo que los gobiernos reforzaran estas instituciones y le dieran todo el respaldo requerido para hacer efectivos los ordenamientos normativos. Las legislaciones a pesar de algunas falencias, existen y se aplican, en algunos casos exitosamente en otros no. La diferencia es que estas legislaciones son más operativas puesto que requieren documentación como estudios de impacto ambiental y planes de manejo que se abarcan en el proceso en campo. Por su parte, los acuerdos y protocolos

resultantes de las cumbres son fundamentalmente declaraciones de principios, por ello pueden tener fallas en la institucionalización.

Así, el derecho ambiental al tener mayor institucionalidad sería suficiente, pero no lo es. Esto se debe a que es fundamental el acoplamiento entre los marcos normativos y el desarrollo planteado. Si se analiza de manera detallada el derecho ambiental, se encontrará una contradicción que hace más evidente la discusión. Por un lado, se encuentra la capacidad del derecho ambiental para regular y controlar las actividades del ser humano que pueden alterar el equilibrio natural a nivel nacional. Por otro lado, los daños ambientales, a pesar de estar localizados en un territorio específico, las consecuencias o efectos superan las fronteras nacionales. Así, el derecho ambiental en esencia ya sería internacional. Huanca admite esta condición justificada a través del reconocimiento de la influencia de los problemas ambientales a nivel planetario (Huanca, 2008: 45). Por lo cual, el derecho ambiental requiere de enlaces entre las normativas nacionales para reconocer la soberanía y la normativa internacional porque los efectos son globales.

La discusión no se centra en si hay un sólo derecho ambiental o es la suma de las normativas ambientales. La discusión vuelve al punto más espinoso y es el modelo de desarrollo basado en una política económica contundente, que ha orientado la historia de los países por más de dos centurias y no ha permitido internalizar la variable ambiental a pesar de la existencia de marcos normativos ambientales.

Comentarios que no son finales

En los últimos 10 años se ha pretendido cambiar los componentes del modelo de desarrollo a través de la diversificación de las economías nacionales. Lo que es una buena práctica si se tiene en cuenta que en el futuro las demandas de los hidrocarburos van a ser mayores por su condición de escasez y, por ende, va a aumentar su precio. Se han encontrado caminos que han resultado ineficientes como los biocombustibles y las agroindustrias; se han establecido mayores controles y regulaciones a las actividades extractivas; sin embargo, estos esfuerzos aún no son suficientes. Cabe reconocer que la sociedad civil ha tenido un papel fundamental en estos procesos, en donde se ha logrado detener y hasta cesar las actividades mineras, principalmente. La participación social ha aumentado, lo que es una ganancia para las actuales democracias.

Otro de los caminos encontrados para hacer coincidir los principios enunciados en las cumbres y los acuerdos internacionales con los derechos ambientales nacionales, es la creación de las *economías verdes* del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA. Éstas son una acomodación maltrecha entre el desarrollo sustentable, que se ha hablado desde la Cumbre de Río de 1992, y los principios de cuidado y uso racional de recursos energéticos, por medio de la inversión en iniciativas verdes. Esto es una evolución de propuestas como la de los pagos con capital por daños ambientales o la venta de los bonos de carbono, que tampoco tuvieron el efecto esperado.

Al promover la inversión en sectores “verdes” sólo se disimula el problema base: el desarrollo en sí y se sigue asumiendo la naturaleza como algo externo al ser humano, que le provee la materia prima para sobrevivir.

Hablar de un cambio de modelo es sumamente complejo. Es un proceso lento y que apenas está iniciando. Uno de estos pasos importantes es respecto a los retos que enfrenta el derecho ambiental en los diferentes niveles nacional, regional o global y su influencia en la regulación de las relaciones entre el ser humano y la naturaleza.

Con la cercanía de una nueva cumbre, éstos son temas que puede ser oportuno tratar. La Cumbre de la Tierra Río +20 tiene como puntos principales realizar los avances durante los últimos 20 años en temas de desarrollo sustentable, desafíos actuales, fortalecimiento de compromisos políticos y el establecimiento de un “marco institucional para el desarrollo sustentable” (Portal Río+20, 2012). Lo que refleja el interés de consolidar elementos que permitan superar las deficiencias y los errores del pasado en temas normativos. La esperanza de que esta cumbre sea efectiva es bastante. Puede ser el primer gran paso de combinar los principios de las cumbres en marcos normativos tangibles.

Una sincronización de los derechos ambientales nacionales, los protocolos y declaraciones internacionales pueden constituir una especie de constitución ambiental del planeta que garantice, al igual que la constitución nacional de cada Estado, la elaboración de políticas, planes y programas que estén acorde con ella y su cumplimiento [^{xiii}].

Así, en lugar de armonizar el derecho ambiental con el modelo de desarrollo económico, se debería realizar el proceso contrario: a partir del establecimiento de leyes ambientales universales que garanticen el equilibrio natural y la convivencia armónica entre las actividades del ser humano y la naturaleza, lograr cambiar el tipo de desarrollo actual.

Notas

[1] Varios autores han acotado esta definición, algunos la atribuyen a Raúl Brañes, investigador mexicano.

[2] El bioquímico James Lovelock planteó en 1970 la teoría Gaia, en la que reconocía a la Tierra como macrosistema capaz de autorregularse. Para mayor información revisar el documento Lovelock, J. E. And Margulis, L. (1973). *Atmospheric homeostasis by and for the biosphere: the Gaia hypothesis*. Tellus.

[3] Suceso ocurrido en Trail en el estado de Columbia por una empresa que procesaba zinc y plomo. La contaminación del aire causada por las emisiones afectaron las poblaciones boscosas y a los ciudadanos que residían en las cercanías a la frontera entre Canadá y Estados Unidos.

[4] Este accidente ocurrió en el año 1979 en el Estado de Pensilvania y fue producto de una reacción del interior del núcleo en uno de los reactores de la planta nuclear.

[5] Este evento se presentó en 1986 en la ciudad de Chernóbil, Ucrania. La causa del accidente fue la realización de una prueba al sistema de enfriamiento de los reactores que no funcionó, lo que llevó al escape de radioactividad que ha dejado cuantiosas pérdidas humanas, siendo aún hoy visibles las consecuencias en algunas mutaciones humanas.

[6] Este instrumento llamó la atención de varios países que lo adoptaron y soportaron en procesos institucionales nacionales.

[7] La primera ministra de Noruega convocó a varios personajes (por petición del secretario general de la ONU) a una comisión para que estudiará el tema del cambio climático global. El grupo de trabajo realizó estudios alrededor de tres años. Los resultados del estudio fueron consignados en el informe que se presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1987.

[8] “El apoyo a la acción ambiental no debe representar, sin embargo, una excusa para que el desarrollo disminuya; más bien, debe producirse un incremento sustancial en la asistencia destinada al desarrollo, pero con las consideraciones pertinentes sobre los factores ambientales. Hubo coincidencia en cuanto a que la filosofía de ‘no crecimiento’ con la finalidad de encargarse de los asuntos ambientales era absolutamente inaceptable” (Universidad para la paz et al, 2002: 15).

[9] “Este proceso marca el comienzo de una nueva asociación mundial que busca un desarrollo económicamente viable, socialmente justo y ambientalmente adecuado para el presente, sin comprometer el destino de las futuras generaciones; en otras palabras, el desarrollo sostenible” (Preámbulo de la Agenda 21).

[10] “The Stockholm Declaration on the Human Environment (1972), the World Charter for Nature (1982), and the Rio Declaration on Environment and Development (1992) contain important widely accepted principles in this regard, but most of these principles cannot be implemented directly. They announce objectives of the international community and in some cases provide directives to achieve them. However, none of them state a general international obligation on all States to protect the whole of the environment, comparable to Article 192 of the Law of the Sea Convention” (UICN, 2010: xix).

[11] Los Estados actuales han incluido en sus políticas y normativas un marco de desarrollo sustentable; sin embargo, las actividades extractivas tienen un alto margen de peligrosidad sobre todo en lo que se refiere a zonas de alta sensibilidad como los territorios amazónicos. El hecho de reconocer a la Naturaleza como sujeto de derechos hace que estas normativas y políticas sean revaluadas.

[12] El derecho entiende a la persona como un sujeto capaz de ejercer derechos y obligaciones dentro del campo de la ética y la moral. Un sujeto de derechos puede exigir por sí mismo el cumplimiento a sus demandas; sin embargo, en el caso de la naturaleza, la dificultad está en humanizar la naturaleza, ya que quienes pueden hacer efectivas las reclamaciones o exigencias de derecho son los seres humanos, no la propia naturaleza.

[13] “Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional”. Principio 12 de la Declaración de Río (1992).

Referencias citadas

Bobbio, Norberto (2005). *Teoría pura del derecho*. Bogotá, Editorial Temis.

CAF, BID, FONPLATA (2003) *América del Sur 2020. Una Visión Estratégica de la Integración Física Regional*. CAF, BID, FONPLATA.

Gudynas, Eduardo (2010). “Derechos de la Naturaleza: globales pero también locales”. En: *América Latina en Movimiento*. Publicado en <http://alainet.org/active/37421>

Huanca, Félix (2008). *Introducción al Derecho ambiental*. Bolivia, Editorial Original. }

Kelsen, Hans (2005). *Teoría Pura del Derecho*. Editorial Eudeba.

Leff, Enrique (2006). “La Ecología Política en América Latina. Un Campo de Construcción”. Héctor Alimonda (Comp.) *Las Tormentas de la Materia. Aportes para una Ecología Política Latinoamericana*. Buenos Aires; CLACSO.

Naciones Unidas y CEPAL (2011). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Documento informativo.

Portal Río +20 (2012). *Rumbo a Río +20*. <http://rio20.net/en-camino-a-rio>. Visitado el 20 de febrero de 2012.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2010). Elementos de carácter general que pueden ser utilizados por los Ministros y Jefes de Delegación para el Intercambio sobre Economía Verde <http://www.pnuma.org/forodeminstros/17-panama/FORO%20DE%20MINISTROS%202010%20VERSIONES%20FINALES/MINISTROS/de%20trabajo%20ESPAnOL/UNEP-LAC-IG-XVII-4%20ECONOMIA%20VERDE.pdf> Visitado el 20 de febrero de 2012.

Tenjo, Mayra (2009). *Colombia: Un modelo de desarrollo desde IIRSA*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008). Brasil.

UICN Environmental Law Programmed (2010). *Draft International Covenant on Environment and Development*. Fourth edition: Updated Text. Prepared in cooperation with the International Council of Environmental Law. Gland, Switzerland.

Universidad para la Paz, Consejo de la Tierra, GTZ, IICA y OmCed (2002). *Visiones Diferentes: Eco '92*. San José de Costa Rica, University for Peace.