

EL ASCENSO Y DECLIVE DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE 1993-2006

HENRY MANCE

RESUMEN

La creación del Ministerio del Medio Ambiente en Colombia en 1993 fue un gran logro. Sin embargo una iniciativa así solo puede mostrar resultados a partir de su consolidación; más aún cuando, de acuerdo a la ley, las decisiones del gobierno tienen una gran influencia sobre el desarrollo del Ministerio –lo que se llama aquí “vulnerabilidad institucional”–. Esta influencia es mucho menor en el nivel regional, con los recursos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales y sus distintos procesos de nombramiento y planeación.

Bajo los gobiernos de Ernesto Samper y de Andrés Pastrana la vulnerabilidad institucional del Ministerio no se manifestó totalmente. En estos ocho años la consolidación del Ministerio fue restringida pero, en general, hubo una continuidad en las políticas y estructuras de la institución. Ahora, bajo la administración de Álvaro Uribe, el cambio ha sido innegable. Con su interpretación del contexto político se ha explotado la vulnerabilidad del Ministerio para debilitarlo. Este documento describe las dinámicas sutiles que afectan a esta institución, para que en el futuro las decisiones políticas puedan reconstruirla.

ANTECEDENTES

Los ministerios del Medio Ambiente son instituciones de creación relativamente reciente, que surgen en el contexto de debate internacional generado por las conferencias sobre el tema que tuvieron lugar en Estocolmo (1972) y en Río de Janeiro (1992). Así, en 1971 se creó el primer ministerio del Medio Ambiente, en el Reino Unido; para 1987 ya había unos 40 en todo el mundo, hasta llegar a los 109 en 1995¹.

Bajo la Ley 99 de 1993, impulsado por el gobierno Gaviria, y en pleno auge de la ‘Constitución Verde’ de 1991, Colombia fue uno de los primeros países en América La-

tina en establecer un ministerio del ramo. Actualmente solo dos países del continente carecen de instituciones con rango ministerial, Panamá y Paraguay; mientras que en Perú y Chile hay comisiones interministeriales en lugar de ministerios.

En Colombia la cartera fue fusionada, en 2003, con los temas de Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico. Este ha sido uno de los factores determinantes en el declive institucional.

¿Por qué son importantes los ministerios del medio ambiente? Una institución de rango

* Este documento se publica gracias al apoyo financiero de la Embajada de los Países Bajos.



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Facultad
de Administración



Cooperación Alemana
al Desarrollo



BOGOTÁ, COLOMBIA
MARZO DE 2007

Este documento argumenta que el Ministerio en Colombia ha sido vulnerable a las decisiones políticas y, por lo mismo, a los cambios políticos. Decisiones sobre las prioridades del Gobierno, la financiación, los nombramientos, la voluntad política y las relaciones con la sociedad civil, todas afectan a un ministerio del Medio Ambiente.

ministerial –es decir, el más alto posible– ofrece la oportunidad de alcanzar un Estado ambientalista, que decida las reglas de juego y se asegure de integrar y comprometer a todos los sectores en los costos y beneficios de una política ambiental. En Colombia el Ministerio es el ente rector del Sistema Nacional Ambiental, encargado de formular políticas nacionales, otorgar licencias ambientales y coordinar a las autoridades ambientales regionales.

Su creación reflejó la gran conciencia social que existía en la época de la conferencia internacional de Río, y la confianza sobre el

papel que podría jugar, no solo como un barómetro para la conciencia ambiental, sino como un actor proactivo y autónomo. Además se esperaba que el arreglo institucional presentara *mecanismos para la continuidad* que disminuyeran la discrecionalidad en la política ambiental. La expectativa era que la institucionalidad protegiera al tema ambiental de los vaivenes de la política cotidiana.

Para entender si esta expectativa era realista la pregunta crucial es ¿dónde acaba la función del Gobierno y dónde empiezan la del Estado y sus instituciones? Este documento argumenta que el Ministerio en Colombia ha sido vulnerable a las decisiones políticas y, por lo mismo, a los cambios políticos. Decisiones sobre las prioridades del Gobierno, la financiación, los nombramientos, la volun-

tad política y las relaciones con la sociedad civil, todas afectan a un Ministerio del Medio Ambiente.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

Según el Banco Mundial, “La calidad del crecimiento depende de la calidad de las políticas y, lo que es más importante, de las instituciones encargadas de formular y llevar a la práctica esas políticas.”² Para evaluar al Ministerio bajo este parámetro este documento emplea cuatro criterios claves.

1. ESTRUCTURA

¿Qué es la estructura? La estructura se refiere a la naturaleza jurídica de institución. ¿Es la institución, por ejemplo, un ministerio, o una división? Examinar esto ayuda a entender la importancia política de la institución y los objetivos de su creación.

¿Cómo ha sido afectada desde 1993? En 2003 la estructura ministerial cambió dramáticamente –del antiguo Ministerio de Medio Ambiente al actual Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial– y las implicaciones van más allá de los nombres.

El modelo ministerial no había sido controversial. La Ley 99 de 1993 que lo adoptó no provocó mayor debate en el Congreso ni en el entorno político en general. Por una parte, había un consenso sobre la prioridad del tema ambiental después de la ‘Constitución Verde’ y la Conferencia de Río en 1992. Por la otra parte, el gobierno de Gaviria tuvo una prerrogativa implícita en adelantar la reforma de la rama ejecutiva (en contraste con algunos elementos del nuevo

INSTITUCIONES AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA

Países con ministerio del medio ambiente	Argentina, Bolivia, Brasil, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Venezuela
Países con ministerio mixto/fusionado	Colombia, Costa Rica, Cuba, Uruguay
Países con comisión interministerial	Perú, Chile
Países sin institución ministerial	Panamá, Paraguay

Sistema Nacional Ambiental –sobre todo los que se refirieron a las regiones– que fueron muy discutidos en el Congreso y en otros espacios).

Además, el modelo ministerial que se adoptó en esa primera etapa fue más o menos aceptado por los gobiernos de Samper y Pastrana. Al contrario, en su campaña presidencial de 2002, el entonces candidato Uribe hizo énfasis en los problemas fiscales y políticos de las instituciones –una estrategia electoral muy eficaz.³

Diez años después de las reformas de Gaviria, las instituciones volvieron a ser un asunto netamente político –pero desde una perspectiva negativa. El gobierno fusionó tres Ministerios, y redujo el número total de dieciséis a trece. No hubo muchos obstáculos para estos cambios –el Congreso le dio al Presidente la autoridad necesaria bajo la Ley 790 de 2002. Es decir, con tanto apoyo político y un proceso de reforma bastante fácil, el Ministerio era vulnerable. En el nivel regional había más mecanismos para la continuidad. Las CAR no sucumbieron ante las reformas intentadas por el Presidente, gracias a sus fuertes redes de apoyo en el Congreso.

¿Por qué el cambio de estructura ha debilitado al Ministerio? El objetivo al crear un Ministerio del Medio Ambiente es que exista una parte del Estado dedicada a los temas relacionados con el desarrollo sostenible y a largo plazo. Si no existe tal entidad se corre el riesgo de que el tema pase a un plano secundario y que la agenda se enfoque en metas inmediatas. Este peligro surgió de manera innegable con la yuxtaposición de un objetivo de largo plazo, el ambiente, con temas de mayor importancia política a corto plazo, como lo son la vivienda y el desarrollo. La sostenibilidad no se logra con tal estructura.

Aunque había justificaciones técnicas para una fusión, se tuvieron en cuenta otros criterios, como los expresados por el ex viceministro de Ambiente, Eduardo Uribe Botero, en un memorando en el que reco-

mendó la integración de Ambiente y Desarrollo Territorial (y Cultura), sin ningún estudio técnico que lo respaldara. Además recomendó explícitamente la separación de Vivienda y Ambiente. Según el entonces asesor del Presidente Uribe, Rudolf Hommes, Vivienda se quedó sin lugar y por eso tuvo que ser integrada con Ambiente.

La manera como se ejecutó la fusión demostró que el Gobierno no había pensado bien la propuesta. La Contraloría General, en sus informes anuales, abogó por un mayor esfuerzo intersectorial en lugar de un cambio estructural para fortalecer al Ministerio. Los altos funcionarios del Ministerio, la Andi, las ONG y las comunidades afrocolombianas e indígenas ni siquiera fueron consultados. No hubo un debate sobre modelos alternativos; la oposición a la fusión se limitó a los pronunciamientos de Foro Nacional Ambiental, algunas ONG y algunos artículos en los medios de comunicación, sin que se lograra evitar ni influir en el cambio estructural.

Claro, la vulnerabilidad tuvo límites: el gobierno de Uribe no resucitó la idea de encarar la gestión ambiental a una comisión interministerial o a alguno de los departamentos administrativos –propuestas que fueron rechazadas por Gaviria. De este modo, el llamado *path dependency* restringió la vulnerabilidad.

Afortunadamente los cambios son reversibles y es posible que en el futuro otro gobierno retome la estructura anterior. Sin embargo, los costos de transacción de una transformación institucional son muy altos, como veremos.

2. AGENDA

¿Qué es la agenda? La agenda refiere a las áreas temáticas en las que se enfoca el Ministerio. Explora cuáles son los temas abor-

No hubo un debate sobre modelos alternativos; la oposición a la fusión se limitó a los pronunciamientos del Foro Nacional Ambiental, algunas ONG y algunos artículos en los medios de comunicación, sin que se lograra evitar ni influir en el cambio estructural.

Luego, cinco de los siete programas del Ministerio durante el mandato de Pastrana correspondieron a programas ya existentes. Esta continuidad fue apoyada indirectamente por el BID y el Banco Mundial, cuyos créditos influyeron en la agenda ministerial de esta época.

dados, mas no cuáles fueron las políticas exactas que se adoptaron. La base de la agenda se establece con la creación de un Ministerio y sus competencias por ley. Sin embargo, los políticos y los funcionarios pueden interpretar esta base de maneras distintas, para reflejar sus propias prioridades e incorporar nuevos asuntos.⁴

¿Cómo ha sido afectada desde 1993? La Ley 99 estableció unas funciones para el Ministerio demasiasas como para adoptarlas inmediatamente. En principio, bajo Samper, la agenda del Ministerio —es decir, el enfoque de su trabajo— intentó ajustarse a la institucionalidad mandada por la Ley. En adición, el Plan Nacional de Desarrollo, *El Salto Social*, estableció unas áreas de la Ley 99 como prioritarias, incluyendo los instrumentos económicos (por ejemplo, la tasa retributiva). En contraste, los planes ambientales para el Chocó y la Amazonia, que la Ley estableció como prioridades del Ministerio no se encontraron en *El Salto Social* ni en la agenda ministerial.

Hubo una continuidad general entre la agenda ministerial de Samper y Pastrana.⁵ El gobierno de Samper propuso seis grandes programas enfocados en los bosques, el agua, las ciudades, la producción limpia, los ecosistemas, y la población. Hubo algunas variaciones en su implementación; por ejemplo, los programas de la población y de los bosques recibieron mayor atención en 1995 cuando José Vicente Mogollón ocupó el ministerio.

De manera que cinco de los siete programas del Ministerio durante el mandato de Pastrana correspondieron a programas ya existentes. Esta continuidad fue apoyada indirectamente por el BID y el Banco Mundial, cuyos créditos influyeron en la agenda ministerial de esta época.

Bajo Samper y Pastrana la agenda ministerial evolucionó sin romperse. Con las instituciones a nivel nacional ya establecidas, el gobierno de Pastrana reorientó el Ministerio hacia la consolidación de las instituciones regionales, con consultas extensas con las CAR y con otros actores interesados. Se presentaron planes regionales para el Chocó y la Amazonia. Además, el Ministerio respondió a los desarrollos internacionales con la creación del programa de Mercados Verdes y una Oficina de Cambio Climático dentro del Ministerio.

Así, pese a las diferencias políticas, no hubo reformas en la agenda ministerial y la vulnerabilidad quedó restringida. Esta continuidad se rompió con el gobierno de Uribe. Para justificar la fusión el Ministerio adoptó, dos años después de ser anunciada por el presidente, el discurso del desarrollo sostenible. El plan sectorial de 2004 dice: “la transformación del Ministerio del Ambiente en febrero de 2003 fue una decisión audaz que convirtió a Colombia en uno de los países pioneros en incorporar los principios de la cumbre de Johannesburgo, celebrada en septiembre de 2002, en la cual reafirmo el compromiso con el desarrollo sostenible”. Para evaluar estas palabras la cuestión es: ¿ha logrado fusionar las agendas o sólo las estructuras?

En el caso de la vivienda, parece que no existen mecanismos para lograr la integración. El gobierno sigue construyendo más viviendas sociales, pero ni sus planes ni los discursos de las ministras hablaron de las consecuencias ambientales.⁶ Según la directora de planeación del Ministerio en 2005, “en realidad, todavía no hay mucha integración de los temas”, porque cada sección del Ministerio tenía sus propias prioridades.⁷

Supuestamente hemos visto una mayor integración con las funciones de desarrollo. La séptima Meta de Milenio es reducir a la mitad la proporción de la población sin acceso a agua potable, y el gobierno ha descrito las políticas de agua potable y saneamiento básico como políticas ambientales. Sin embargo, esto no equivale a una

integración profunda en la práctica. Por ejemplo, no existen mecanismos para asegurar que se evite el problema de ser juez y parte, como entidad que simultáneamente tiene bajo su responsabilidad la protección del recurso hídrico y la formulación de las políticas y regulaciones para la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico. La creación, al inicio del segundo mandato del Presidente Uribe, de un viceministerio dedicado al agua, parece reconocer que las sinergias no eran tan fuertes como el gobierno pensaba.

Otro punto para señalar es el lenguaje económico del gobierno, como vimos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-06, *Hacia un Estado Comunitario*. Según esta visión, el ambiente suministra recursos para el crecimiento económico. Los Ecosistemas Estratégicos no caben dentro de esta mirada. Tampoco la resolución sobre desechos tóxicos, que derogó la Ministra Suárez.

Pero la economía encaja muy bien con la idea de gestionar el tema ambiental. La misma Directora de Planeación aseguró que “Lo que había pasado con el tema ambiental era una falta de gestión. Había mucha técnica, mucho conocimiento, mucha ciencia, y el tema se quedó allí”.

Aquí es muy interesante el deseo de romper con las administraciones anteriores, en contraste con la continuidad que se vio durante las administraciones de Samper y Pastrana. Vale preguntarse, en la práctica, ¿qué quiere decir la gestión? Se ve en las acciones de alto perfil, que tienen resultados tangibles; como por ejemplo, acelerar el trámite para las licencias ambientales. Esto es preocupante, ya que el éxito de este trámite no se debe medir por horas, sino por el contenido de la decisión. En éste caso no se ha gestionado, sino manipulado, el tema ambiental. La política populista, y una mirada económica de corto plazo, no van bien con un tema con la complejidad que tiene lo ambiental.

¿Por qué ha debilitado al Ministerio el cambio de agenda? Existe lo peor de dos mun-

dos: una estructura que no está dedicada al tema ambiental, y en la que tampoco hay suficiente integración. Para la política, basta la retórica sobre el desarrollo sostenible, sin precisar qué quiere decir en la práctica. Es como si el Ambiente y la Vivienda hubieran sufrido un matrimonio concertado por los padres, y ahora se acuestan uno al lado del otro en la misma cama, en medio de sueños distintos.

Sin embargo, considerar solo la estructura y la agenda no es suficiente para evaluar el Ministerio. También hace falta preguntar: ¿qué capacidad ha tenido para realizar su sueño distinto?

3. CAPACIDAD

¿Qué es la capacidad? La capacidad describe la habilidad de la institución para cumplir su agenda, reflejada en su financiación y la capacidad de su recurso humano. Este último es un tema complejo. Su valor reside en el conocimiento y la memoria institucional que construye. Sabemos, por ejemplo, que los funcionarios, y su continuidad en el cargo, fueron fundamentales en la incorporación del concepto del Estado desarrollista en Brasil. Y el comportamiento de las instituciones como actores autónomos –y no sólo como barómetros– suele surgir de una maduración institucional.

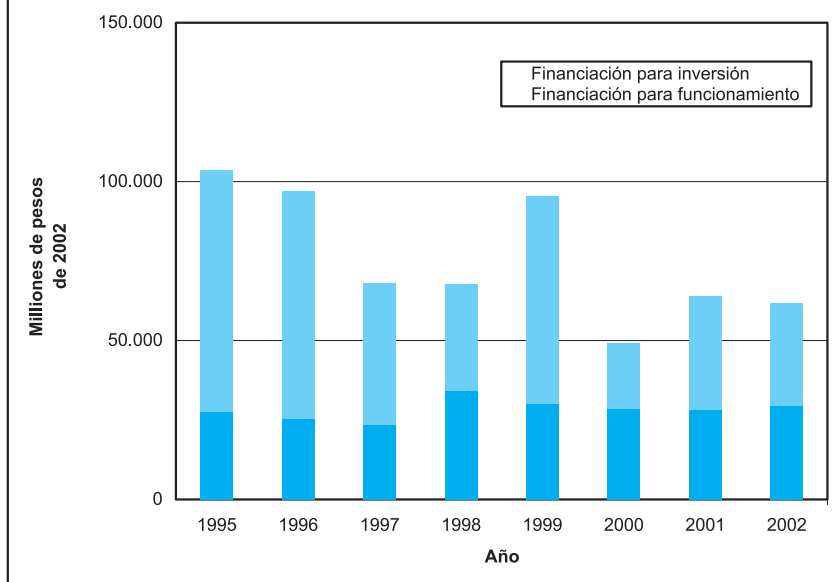
Sin embargo, la estabilidad del personal de una institución puede ser perjudicial si este personal no es efectivo y moderno. Es necesario un equilibrio entre la adaptación y la estabilidad. Por eso los sistemas de contratación, y el liderazgo del Ministerio, son muy importantes. El liderazgo también influye sobre el papel del Ministerio, si aboga más por los intereses del gobierno, de un partido político o de un sector. Y esto también es crucial para la acción autónoma.

¿Cómo ha sido afectada desde 1993? La Ley 93 no dio al Ministerio mecanismos

La estabilidad del personal de una institución puede ser perjudicial si este personal no es efectivo y moderno. Es necesario un equilibrio entre la adaptación y la estabilidad. Por eso los sistemas de contratación, y el liderazgo del Ministerio, son muy importantes.

A partir del 2002 el Ministerio ha sufrido de dos maneras. Primero, en términos absolutos, la financiación cayó casi por la mitad en 2003, aunque hubo un leve aumento después. Segundo, internamente, en 2003 sólo una quinta parte del presupuesto de inversión del Ministerio se destinó para temas ambientales, si excluimos el agua potable y el saneamiento.

La financiación del Ministerio del Medio Ambiente, 1995-2002
(Fuente: Gómez Torres 2003)



para la consecución de recursos propios, y desde entonces el Ministerio solo contó con el presupuesto nacional por su financiación. Así, como muestra la tabla, después de un aumento inicial en 1995, la financiación cayó poco a poco. La situación se agudizó entre 1998 y 2002: la inversión nacional se redujo a la mitad en 1998 y después disminuyó a los niveles de los ochenta.

La causa de estos recortes fue el déficit fiscal. En tal escenario, todas las instituciones públicas son vulnerables a una reducción en la financiación. Sin embargo, el sector ambiental se mostró más vulnerable que muchos otros, dados los gastos ordenados por la Constitución y las prioridades políticas. El gasto nacional ambiental sufrió mayores recortes que cualquier otro sector, de 0,23% del PIB al 0,06%⁸.

A partir del 2002 el Ministerio ha sufrido de dos maneras. Primero, en términos absolutos, la financiación cayó casi por la mitad en

2003, aunque hubo un leve aumento después. Segundo, internamente, en 2003 sólo una quinta parte del presupuesto de inversión del Ministerio se destinó para temas ambientales, si excluimos el agua potable y el saneamiento.⁹ De nuevo, se ha dado al medio ambiente muy baja prioridad –y por eso, su vulnerabilidad ante decisiones políticas sobre la financiación ha resultado negativa.

En términos de recursos humanos, el Ministerio necesitaba liderazgo durante sus primeros años para aprovechar la oportunidad que ofrecía su reciente creación. Desafortunadamente, después de la salida de Manuel Rodríguez Becerra al final del periodo de Gaviria, hubo tres ministros en cuatro años: Cecilia López, José Vicente Mogollón y Eduardo Verano de la Rosa. Pastrana fue más audaz con el nombramiento del doctor Juan Mayr, que con su gran interés ambiental permaneció los cuatro años. Es decir, que en promedio, cada ministro ha permanecido solo 1,6 años en el cargo, y los viceministros 1,3.

La discontinuidad ministerial sin duda afectó el trabajo inicial, impidiendo un fuerte liderazgo y la definición de prioridades fijas, aunque no afectó tanto al equipo hu-

mano del Ministerio. Gracias a la novedad de la institución, y al optimismo en el sector ambiental sobre lo que se podría lograr, se montó un equipo muy fuerte. Por ejemplo, Thomas Black, el primer jefe del Grupo de Análisis Económico, llegó de la Universidad de los Andes y trajo a sus mejores alumnos con él. Los viceministros –como Ernesto Guhl y Fabio Arjona– fueron grandes figuras en el sector ambiental.

Aun así, existían debilidades en la capacidad técnica del Ministerio. Primero, como ya vimos, faltó gente. El Grupo de Análisis Económico empezó sus labores con cinco personas dedicadas a las tasas retributivas. Bajo Mayr asumió nuevas responsabilidades –los Mercados Verdes, por ejemplo– pero con el mismo equipo. Segundo, los temas que manejaba el Ministerio eran nuevos, y se carecía de experiencia. Tercero, algunos de los funcionarios se sintieron poco satisfechos con los sueldos y los cambios en el Ministerio, y se fueron a otros empleos.

Bajo los gobiernos de Samper y Pastrana, el Ministerio tuvo problemas para montar un equipo de alto perfil y permanente, que pudiera producir una identidad institucional y garantizar su autonomía.

En lugar de corregir esta debilidad, el gobierno de Uribe mostró una solución sorprendente. Un Ministerio con tantas funciones y tantos retos necesitaba un ministro con conocimiento, respeto y paciencia. Pero las dos ministras del primer mandato de Uribe no cumplieron con estos requisitos. Primero, ninguna tenía experiencia en el tema ambiental; así, por ejemplo, la Ministra Rodríguez se enfocó en los temas de Vivienda. Segundo, ambas tuvieron dificultades en entender la complejidad del Ministerio; muestra de ello fue la dimisión de la Viceministra de Vivienda en 2005, que mostró las dificultades administrativas.

Ahora, el nombramiento de Juan Lozano puede ser un avance significativo, aunque desde el 2002 se han marchado altos funcionarios que constituían la memoria institucional del Ministerio; se eliminaron los

equipos técnicos por causa de la politización. Se dan dado muchos cambios: cada una de las direcciones de Ecosistemas, Desarrollo Sostenible Sectorial, y Agua Potable y Saneamiento Básico tuvieron al menos tres directores durante el último cuatrienio.

Los cambios en el Ministerio propiciaron antagonismos entre funcionarios. De esta manera, los cambios de estructura y de agenda afectaron la consolidación del Ministerio. Los funcionarios sentían que no podían influir la política de la cartera.

Si existiera la posibilidad de que el personal del Ministerio actuara como un *mecanismo para la continuidad* –se quedó a nivel ministerial o viceministerial. Se ha subrayado el papel del ex viceministro Juan Pablo Bonilla en ofrecer alguna continuidad. Pero los siguientes nombramientos reflejaron la agenda distorsionada del Ministerio. Cuando el doctor Bonilla salió, fue reemplazado por una viceministra del sector de agua potable y saneamiento.

¿Por qué los cambios en sus recursos financieros y humanos han debilitado al Ministerio? Los recortes financieros restringieron la agenda ministerial. Las tareas administrativas, sobre todo las licencias ambientales, pesaron mucho en el Ministerio. Además la falta de financiación fue la causa de dos reestructuraciones internas, en 1997 y en 1999. Estos cambios en las divisiones y los viceministerios debilitaron a la institución, aumentando así la atmósfera de incertidumbre. Y aunque las consultas externas en 1997 recomendaron un aumento de personal a 423 personas, de hecho los funcionarios se redujeron a unos 300 por razones presupuestales. Y después de 2002 el número de funcionarios se disminuyó aún más; por ejemplo, los veintisiete técnicos de la

Los recortes financieros restringieron la agenda ministerial. Las tareas administrativas, sobre todo las licencias ambientales, pesaron mucho en el Ministerio. Además la falta de financiación fue la causa de dos reestructuraciones internas, en 1997 y en 1999.

El sector privado ha ido acercándose a las instituciones ambientales –desde una oposición inicial en los años setenta y ochenta, pasando por lo que parecía casi apatía hacia la creación del Ministerio por la Ley 99/93, hasta la cooperación estrecha en los últimos años.

Dirección de Ecosistemas se convirtieron en seis a finales de 2005, y los diez asesores especiales con que contaba la cúpula del Minambiente se redujeron a dos.

Las personas que han salido del Ministerio en los últimos años formaron su memoria institucional. La pérdida de su experiencia, su conocimiento y sus redes de contactos han dificultado el trabajo como autoridad ambiental y la formulación de políticas y regulaciones coherentes, como se evidenció con la Ley Forestal.

De todas maneras la actual viceministra, Claudia Mora, es una persona respetada en el sector ambiental. Además, la creación reciente de un Viceministerio del Agua disminuye el riesgo de que en el futuro el viceministro ambiental sea de aquel sector.

4. RELACIONES EXTERNAS

¿Qué son las relaciones externas? Son las relaciones que tiene el Ministerio con otros actores públicos y privados. Estas relaciones definen el papel específico y el éxito del Ministerio en gestionar el tema ambiental. Aquí se examinan dos relaciones de especial importancia¹⁰:

1. Las relaciones con la sociedad civil: Una de las mayores ventajas de tener una institución dedicada al medio ambiente es la oportunidad que le ofrece a grupos con interés ambiental –el sector privado y las ONG– de participar en diálogos de alto nivel. El Ministerio puede establecer una red de organizaciones con capacidad técnica y voluntad política para asesorar y respaldar su trabajo. Obviamente estos diálogos deben ser transparentes y formalizados.
2. Las relaciones dentro de la rama ejecutiva: El Ministerio del Medio Ambiente es uno entre más de una docena. Para resolver disputas con otras carteras, y

para integrar en ellas el tema ambiental, se necesita el apoyo de sus homólogos y de la Presidencia.

¿CÓMO HAN SIDO AFECTADAS DESDE 1993?

La sociedad civil: Con respecto a las ONG, la administración de Samper y, en particular, la de Pastrana trabajaron de manera activa en su vinculación con el Ministerio, incluso a través talleres regionales. Sin embargo, la fragmentación del sector no-gubernamental entorpeció este esfuerzo. No había un movimiento organizado de las ONG y, según la Contraloría, la mayoría de las ONG no se enteraron de la iniciativa del gobierno Pastrana. Así, no se logró establecer una cultura de participación transparente para las ONG.

El gobierno de Uribe explotó esta debilidad con su férrea oposición a las ONG. Como presidente populista, Uribe busca un vínculo directo con el pueblo. Las ONG no caben en esta política. No fueron consultadas, así como tampoco las comunidades étnicas, sobre la Ley Forestal. No obstante, el sector privado sí fue consultado. Al preparar la ley el gobierno –incluso la Ministra Suárez y sus Viceministros– trabajaron estrechamente con el Programa de Desarrollo Forestal Colombiano, fundado en 2003 con recursos de USAID y administrado por Chemonics (una consultoría estadounidense). El Programa tenía como objetivo “incorporar la perspectiva del sector privado” a la Ley Forestal.

Es una demostración clara de la intención del gobierno de promover el crecimiento económico, sin pensar a largo plazo. Además, no ha cooperado con el sector privado en foros transparentes con instituciones como la ANDI, sino a través de diálogo opaco con sectores individuales. De esta manera, las relaciones externas del Ministerio han mostrado gran vulnerabilidad a los intereses e ideología del gobierno nacional.

Esto representa también una tendencia a más largo plazo. El sector privado ha ido

acercándose a las instituciones ambientales –desde una oposición inicial en los años setenta y ochenta, pasando por lo que parecía casi apatía hacia la creación del Ministerio por la Ley 99/93, hasta la cooperación estrecha en los últimos años. La proximidad entre el regulador y el sector regulado ha llegado a ser demasiado cómoda, y es posible que se termine legitimando el no cumplimiento de los acuerdos.

La rama ejecutiva: El desempeño del Ministerio se ha visto vulnerable y decepcionante. El mecanismo creado por la Ley 99 para la gestión intersectorial fue el Consejo Nacional Ambiental. Sin embargo, éste –con sus veinticinco miembros de alto nivel– es un mecanismo de difícil manejo e irregular actividad. La administración Pastrana trató de animarlo pero, considerando la poca participación intersectorial que ha generado, parece que no tuvo mucho éxito.

La pérdida de estatus del Ministerio se evidencia claramente en el caso de las licencias ambientales, que se requieren para proyectos públicos o privados con graves consecuencias ambientales. Como son instrumentos sobre todo coercitivos, las licencias necesitan el respaldo del Presidente y el gobierno para ser eficaces. Este respaldo ha disminuido de manera dramática. El Presidente Gaviria casi nunca ignoró a su Ministro Rodríguez. Bajo Samper, la doctora López logró generar fuerza política para conseguir el apoyo de los medios y las comunidades afectadas. Esto ayudó a que el Ministerio pudiera influir sobre proyectos como el Aeropuerto El Dorado y la carretera por el Darién.

Sin embargo, con la crisis económica a finales de los años noventa, el poder del Ministerio para negociar con otras entidades gubernamentales disminuyó. El entonces jefe de las licencias notó una mayor “sensibilidad política” bajo Pastrana. Un retraso o un veto a un proyecto de infraestructura hubiera sido desagradable políticamente con una tasa tan alta de desempleo. En este clima, la ca-

pacidad del Ministerio de imponer requisitos ambientales se redujo.

Un aspecto positivo fue la labor destacada del Ministerio a nivel internacional. La participación enérgica del Ministro Mayr en la Convención de Biodiversidad ayudó a establecer el papel del Ministerio frente a otras carteras. Esta hiperactividad tal vez puede ser interpretada como una reacción contra las limitaciones a nivel nacional.

El trabajo de Juan Mayr en la esfera internacional política y la táctica de Cecilia López de llevar al debate público las licencias ambientales de proyectos controversiales fueron ejemplos excepcionales de autonomía ministerial en un clima poco favorable a la gestión ambiental. Bajo Uribe esto se ha agudizado aún más. En el tema de licencias ambientales el papel del Ministerio –y el espacio para una perspectiva ambiental– se ha reducido. El Ministerio no ha logrado negar ninguna licencia para una gran obra.

En lo fundamental, el Presidente no acepta el concepto de un gobierno en el cual los distintos ministerios aboguen por intereses distintos entre sí. Quiere racionalizar el gobierno y no da cabida a lo ambiental. Esta visión presidencial ha permeado bastante el sistema. Según Juan Pablo Bonilla, el primer viceministro de Ambiente bajo Uribe, “No podemos seguir hablando de las Metas de Milenio con el ambiente como un tema aislado, y con los Ministerios de Ambiente portándose más como ONG que como partes del gobierno”.

El Ministerio no ha extendido su alcance a otras carteras; al contrario, ha cedido control sobre la gestión ambiental a otros Ministerios y a la Presidencia. En los debates sobre la Ley Forestal estuvo en el margen con el Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, actuando como portavoz principal del Gobierno. Además, el MAVDT ha sido

Un aspecto positivo fue la labor destacada del Ministerio a nivel internacional. La participación enérgica del Ministro Mayr en la Convención de Biodiversidad ayudó a establecer el papel del Ministerio frente a otras carteras. Esta hiperactividad tal vez puede ser interpretada como una reacción contra las limitaciones a nivel nacional.

Algunas decisiones –en particular, el aumento de la financiación y la expedición correcta de las licencias ambientales– se pueden tomar a corto plazo. Para asegurar que se tomen tales decisiones, el Ministro Lozano, que hizo una buena gestión con las empresas cementeras para rebajar y congelar los costos, ahora debe mostrar un compromiso igual de fuerte con el tema ambiental.

desplazado también en la esfera internacional. Su participación en la Cumbre de Johannesburgo fue muy débil, comparada con su contribución en la Convención de Biodiversidad. Además, la desaparición de la Unidad de Política Ambiental del DNP en 2003 eliminó un mecanismo clave para que el Ministerio penetre otros sectores.

El Presidente Uribe ha intervenido con el efecto de minar la autonomía del Ministerio. El caso más impresionante fue su intervención en la Ley Forestal para reenviarla al Congreso. En este, impuso su propio poder –y el de los ex ministros– pero condenó a

Arias y Suárez, quien había dicho que los ex ministros “no deben tener la última palabra”. La revista *Semana* condenó al MAVDT, “El ministro Arias, pero en especial su colega Suárez, encargada de proteger el medio ambiente, aún le deben una explicación al país, que de estar ubicado en otra latitud, habría tenido profundas consecuencias políticas”.¹¹

Tal vez, el diálogo entre el Ministerio y el sector ambiental se ha roto –y en este caso el sector ambiental tendría que ir directamente con el Presidente. Puede ser también que el Ministro Lozano esté más dispuesto a intervenir directamente a nivel ministerial – por ejemplo, como lo hizo sobre el puerto de Dibulla. La Ministra Suárez ha-

bía aprobado la licencia, a pesar de no haber consultado a las comunidades indígenas y de un dictamen desfavorable de los institutos de investigación pero, frente a manifestaciones de las comunidades, Lozano intervino para suspender las obras.

Sin embargo, estas intervenciones de carácter individual, aunque a veces logren resultados a corto plazo, no contribuyen a la consolidación institucional. Mejor es que la política se base en el debate y la participación, y en las relaciones maduras entre

las organizaciones del sector ambiental y privado y la rama ejecutiva.

¿Por qué han debilitado al Ministerio los cambios en sus relaciones externas? Es dudoso que el Ministerio haya mantenido su capacidad de enfrentarse a las demandas del sector privado, como lo hizo, por ejemplo, con las tasas retributivas, que fueron contestadas fuertemente por la ANDI y algunas empresas de agua. El Grupo de Análisis Económico, encargado de las tasas, contó con el apoyo firme de los ministros y el Banco Mundial, y las quejas del sector regulado se rechazaron en el Decreto 901 de 1997.

Dentro de este contexto negativo para lo ambiental, ha sido positivo el papel jugado por los ex ministros y ex viceministros críticos con la administración. Aunque vinculados con las ONG, se han movilizad como grupo independiente, por ejemplo con sus cartas abiertas a las Ministras y a los Presidentes. Esto es un mecanismo para la continuidad, promoviendo una crítica de alto conocimiento y alto perfil, con mucho interés de parte de los medios.

Sin embargo, esto no basta sustituir a una relación estrecha entre la sociedad civil y el Ministerio. Hasta hoy se ha perdido la oportunidad de crear una comunidad de organizaciones ambientales de conocimiento técnico y voluntad política para apoyar al Ministerio. Y sin este apoyo el Ministerio carece de fuerza para actuar como voz ambiental en el Gobierno.

VULNERABILIDAD INSTITUCIONAL

Conocemos que los ecosistemas son vulnerables a la política –como evidencia la destrucción de los manglares por la construcción de la carretera Barranquilla-Santa Marta. Lo que nos enseña la historia del Ministerio del Medio Ambiente es que las instituciones que hacen tales políticas son vulnerables al cambio político.

Además, hemos visto que esta vulnerabilidad institucional del Ministerio en Colombia han resultado negativa por dos razones:

- Es más rápido desmontar una institución que consolidarla. Unos meses de descuido político pueden minar los logros de años.
- El contexto político, que motivó muchas decisiones políticas, se volvió menos favorable al tema ambiental, sumado a un déficit fiscal, la falta de fe en las instituciones y el declive del tema en la agenda internacional.

Entonces, el MAVDT con que el país cuenta hoy no tiene la estructura, la agenda, ni la capacidad que esperaban quienes lo crearon en 1993, ni tampoco con los que llegó a contar en su proceso de consolidación restringida entre ese año y el 2002.

¿QUÉ HACER? DE VULNERABILIDAD INSTITUCIONAL A VOLUNTAD POLÍTICA

¿Cómo evitar tales efectos negativos? Reducir la vulnerabilidad institucional, estableciendo un fondo de recursos propios para el Ministerio, por ejemplo, sería un reto político casi imposible. Entonces, sería más eficaz:

- Utilizar la vulnerabilidad institucional para fortalecer el tema ambiental.
- Restringir el impacto de la vulnerabilidad institucional para dejar crecer las instituciones.

En la práctica se debe:

- *Atender la creciente fuerza del tema ambiental:* La necesidad de otorgar prioridad al tema ambiental en la agenda nacional y global ha llegado a su punto más alto desde 1993. A nivel internacional, el ímpetu ha sido impulsado por las noticias sobre el cambio climático; a nivel nacional, la Ley Forestal ha atraído el interés de los medios, las comunidades étnicas y la población en general. El tema ambiental no es elitista ni intangible. Por ejemplo, el Banco Mundial estima que la contaminación del aire causa alrededor de 6.000 muertes prematuras al año en Colombia, y que los costos de

esa contaminación, los desastres naturales y las enfermedades transmitidas por el agua podrían ser equivalentes a más del 3% del PIB del país¹². Con apoyo político y pruebas económicas, ahora le toca al gobierno.

- *A corto plazo, mostrar la voluntad política necesaria:* Algunas decisiones –en particular, el aumento de la financiación y la expedición correcta de las licencias ambientales– se pueden tomar a corto plazo. Para asegurar que se tomen tales decisiones, el Ministro Lozano, que hizo una buena gestión con las empresas cementeras para rebajar y congelar los costos, ahora debe mostrar un compromiso igual de fuerte con el tema ambiental.
- *A mediano plazo, reconsiderar la fusión ministerial:* La estructura actual restringe la expansión del tema ambiental en la agenda del gobierno. Al gobierno le hace falta un ministerio dedicado al tema. Sin embargo, cualquier cambio institucional debe ser deliberado y concertado, para disminuir los costos de transformación.
- *A largo plazo, respetar las instituciones públicas y dejar que se desarrollen:* Unas dimensiones claves del Ministerio –por ejemplo, el desarrollo de una memoria institucional, y una mayor confianza con la sociedad civil– tardan mucho en florecer. La retórica contra las ONG y los funcionarios minan este proceso. Las decisiones y discursos políticos deben evitar tal contaminación acústica, y a su vez, tener en cuenta las dinámicas de las instituciones frágiles.

La estructura actual restringe la expansión del tema ambiental en la agenda del gobierno. Al gobierno le hace falta un ministerio dedicado al tema. Sin embargo, cualquier cambio institucional debe ser deliberado y concertado, para disminuir los costos de transformación.

NOTAS

- 1 Frank, D.J. et al. 2000. "The Nation-State and the Natural Environment over the Twentieth Century", *American Sociological Review*, 65, Número 1, Feb, pp. 96-116.

- 2 Banco Mundial. 2004. *Environment Matters*. Disponible en [http://lnweb18.worldbank.org/essd/envext.nsf/41ByDocName/Publications Environment MattersAnnual ReviewEnvironment Matters2004inSpanish](http://lnweb18.worldbank.org/essd/envext.nsf/41ByDocName/Publications%20Environment%20MattersAnnual%20ReviewEnvironment%20Matters2004inSpanish).
- 3 En su Manifiesto Democrático dijo, "El Estado burocrático y politiquero ha engañado al pueblo con un discurso social que no ha cumplido porque los recursos se han ido en clientelismo y corrupción". Su gobierno subsiguiente prometió reducir el gasto de la administración central en más del 2% del PIB para el 2004, así como erradicar la politiquería de las instituciones.
- 4 Por ejemplo, en los Estados Unidos, la EPA quiso ganar legitimidad pública en sus primeros años, así que decidió enfocarse en la salud pública.
- 5 Ambos gobiernos decidieron no desarrollar una nueva ley ambiental para reemplazar el Código de Recursos Naturales de 1974, como sugirieron algunos observadores.
- 6 Ver *Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*; y, por ejemplo, Intervención de la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Sandra Suárez Pérez, en el Foro "¿Para dónde va la vivienda en Colombia?", disponible en <http://www.minambiente.gov.co/ministerio/discursos.htm>.
- 7 Entrevista con el autor, Bogotá, Agosto de 2005.
- 8 Gómez Torres, M. 2005. *Política Fiscal para la Gestión Ambiental en Colombia*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Número 107. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/23154/107-2.pdf>.
- 9 Contraloría General de la República. 2004. *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2003 - 2004*.
- 10 Además, las relaciones con las autoridades regionales y locales son muy importantes. Para ver cómo las relaciones han evolucionado, remitirse al trabajo de Francisco Canal.
- 11 *Semana*, "¿Podadora presidencial?", edición 1238, enero 26 de 2006.
- 12 Banco Mundial. 2004. *Environment Matters*.

EL PRESENTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR HENRY MANCE, MÁSTER EN DESARROLLO INTERNACIONAL, UNIVERSIDAD DE OXFORD.

EL FORO NACIONAL AMBIENTAL ES UNA ALIANZA ENTRE ECOFONDO, LA FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL, LA FUNDACIÓN NATURA, GTZ -PROGRAMA AMBIENTAL, TROPENBOS INTERNACIONAL COLOMBIA, LA WWF COLOMBIA Y LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, QUE INICIÓ SUS ACTIVIDADES EN 1997, COMO UNA INSTANCIA DE CARÁCTER PERMANENTE. EL FORO ES UN ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN QUE BUSCA LA INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN COLOMBIA.

CONSEJO DIRECTIVO: CAMILA BOTERO, MARTHA CÁRDENAS, FRANCISCO CANAL, RAFAEL COLMENARES, ELSA MATILDE ESCOBAR, XIMENA BARRERA, CARLOS RODRÍGUEZ, MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (PRESIDENTE).

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.