

EXPERIENCIAS EN EL
DESARROLLO DE
INSTRUMENTOS DE GESTIÓN
AMBIENTAL EN EL SUR DE
LA AMAZONIA COLOMBIANA

POR

LUIS EDMUNDO MAYA PONCE

BERNARDO PÉREZ SALAZAR

ARTHUR SIMON

MOCOA, AGOSTO DE 1997

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN GENERAL	3
EL SUR DE LA AMAZONIA COLOMBIANA	5
CORPOAMAZONIA : UN ACTOR REGIONAL	6
II.- ASPECTOS PERTINENTES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL SUR DE LA AMAZONIA COLOMBIANA	8
LO AMBIENTAL	8
LA ÉTICA DE LA PRESERVACIÓN	11
LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL DESARROLLO	11
ORDENACIÓN AMBIENTAL Y PAZ SOCIAL	12
EL SER: LA UNIDAD DE ORDENACIÓN	14
DE LA PLANIFICACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL	15
III.- EL MARCO LEGAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO COLOMBIANO	17
DE LOS FINES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	17
DE LAS COMPETENCIAS PÚBLICAS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	18
IV. - INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN EL SUR DE LA AMAZONIA COLOMBIANA	22
EL SISTEMA DE CONTROL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL	22
LOS ESTUDIOS DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO FUENTE ALIMENTADORA DEL SISTEMA DE CONTROL DE INFORMACIÓN	26

I.- INTRODUCCIÓN GENERAL

Agradecemos esta oportunidad de participar junto con expertos chilenos, argentinos, españoles y norteamericanos, al igual que con los asistentes invitados de organismos públicos y universidades con interés profesional en el tema, para compartir las experiencias que estamos desarrollando en el sur de la Amazonia colombiana en la gestión ambiental de un proceso que aspiramos culmine, algún día, en la construcción de algo que podamos denominar «región» .

Queremos iniciar con esta advertencia, porque las experiencias que vamos a relatar se refieren a una de las áreas más periféricas de toda Sudamérica, de cuyo potencial para el desarrollo de actividades socioeconómicas -distintas al cultivo y procesamiento de la hoja de coca- se tienen conocimientos marginales, y donde seguramente existe la dotación a nivel de equipamiento e infraestructura social y económica de la menor densidad y mayor precariedad en el continente. No por casualidad es aquí donde las FARC, el grupo guerrillero más poderoso de América Latina y quizás del mundo entero, disputa con mayor firmeza con el Estado colombiano, el dominio territorial y militar en nuestro país.

Como decíamos, la visión que ha conducido estas experiencias es la transformación de este territorio periférico altamente turbulento y violento, en «región». Es decir, en un territorio cuyos espacios socialmente construidos se configuren a la manera de una pirámide jerárquica de epicentros nucleados, articulados funcionalmente entre sí y con sus áreas de influencia, de modo que la mayor proporción de sus interacciones se completen a su interior, y que tal configuración sea además el producto de un proceso de concertación social, con capacidad de ejercer la autonomía y flexibilidad necesarios para negociar, establecer relaciones de colaboración y aprovechar oportunidades de desarrollo social y económico.

Hemos aportado a este proceso mediante la preparación de un número de insumos que algunos de los cuales han sido utilizados en eventos de concertación y adopción de planes de ordenamiento y manejo de la oferta ambiental de algunas zonas. Queremos compartir aquí, algunas de las lecciones que ese proceso nos ha dejado hasta ahora.

Hacemos estas aclaraciones porque debemos confesar que en más de una oportunidad, mientras preparábamos nuestra participación para este evento, cuestionamos la relevancia de estas experiencias para contribuir a la evolución de un sistema de ordenación ambiental territorial en Chile. El área a la cual vamos a referirnos recibe las mayores precipitaciones de la Amazonia (entre 3500 y 5000 mm/año), y por lo tanto alberga los bosques pluviales tropicales más exuberantes e impresionantes de la tierra, bosques naturales con altísima biodiversidad pero con condiciones de bajísima productividad económica inicial. Estos bosques están ubicados sobre suelos extremadamente pobres con severos limitantes agronómicos, entre ellos una alta deficiencia en fósforo y potasio, niveles tóxicos de aluminio, baja capacidad de intercambio catiónico y alta erodabilidad.

El área tampoco cuenta con una red natural de drenajes favorables para la navegación, lo cual hace de la misma una de las áreas de menor accesibilidad fluvial de toda la Amazonia. Finalmente, se trata del territorio colombiano más lejano de los puertos profundos que tiene nuestro país.

Esto contrasta notablemente con la situación chilena, donde el proceso de apertura económica ha canalizado en los últimos 15 años fuertes inversiones hacia regiones que antes eran marginales pero que debido a sus riquezas naturales exportables, se han convertido en nuevas áreas de crecimiento económico, como es el caso por ejemplo, de las regiones de bosque pluvial valdiviano, bosques de araucaria y libocedrus, y de bosques patagónicos y magallánicos siempreverdes, entre otras. Todas estas regiones además cuentan con acceso relativamente fácil a puertos marítimos, debido a la particular geografía chilena.

Para que la nueva inversión funcione ha sido necesario construir y equipar estas regiones con infraestructura vial, de comunicaciones, servicios públicos, vivienda, e infraestructura social e institucional como centros educativos, de atención en salud, administrativos y de servicios tecnológicos, entre otros. Pero a la vez, el crecimiento económico ha traído consigo problemas ambientales a raíz de la presión a veces desmedida que este ejerce sobre los recursos naturales y los sistemas de sustentación natural y adaptados que regulan su disponibilidad y mantienen su estabilidad. También ha traído problemas relacionados con la eficiencia en la toma de decisiones acerca de la localización, diseño y operación de la infraestructura construida y/o por construirse en estas áreas. Ambos son factores que afectan la competitividad de las actividades exportadoras, y por lo tanto es preciso armonizar su manejo en el futuro para permitir su aprovechamiento perdurable y eficiente.

No hay duda que la implantación de un sistema de gestión ambiental territorial contribuirá a manejar adecuadamente estos problemas. Pero, insistimos, hay que valorar con cuidado la relevancia de las experiencias que traemos de un contexto natural, social, económico y geográfico tan distante a la realidad chilena. Haciendo a un lado la coca, la nuestra es una región pobre en recursos que pueden ser exportados y además está desfavorablemente localizada para actividades de exportación. En el pasado, la Amazonia ha vivido numerosas bonanzas extractivistas -quina, caucho, oro, pieles, petróleo, coca- las cuales han determinado la ocupación, explotación y posterior abandono de nuestro territorio. Por lo tanto es fácil comprender porque algo tan elemental en otros contextos como puede ser la existencia de un sentido social de arraigo territorial o de una memoria social acerca de los factores determinantes del funcionamiento de los ecosistemas regionales, es para nosotros algo aún por construir. Quizás por eso en nuestro proceso estemos en una etapa muy distinta a la que se vive hoy en Chile.

Si entendemos bien el modelo exportador chileno, las regiones a cuyos planes de desarrollo urbano, planes intercomunales y planes seccionales se pretende incorporar instrumentos de ordenación y manejo ambiental, son regiones que reúnen condiciones suficientes para competir en mercados internacionales, entre ellas, la capacidad social de ejercer la autodeterminación y flexibilidad necesarios para negociar, establecer relaciones de colaboración y aprovechar oportunidades de desarrollo social y económico. Es decir, son regiones que cuando menos, parten de donde nosotros anhelamos llegar algún día.

¿Entonces, que aporte podemos hacer desde el sur de la Amazonia colombiana al asunto que nos ocupa en este taller? En primer lugar, consideramos conveniente someter a discusión la definición de una serie de conceptos que con frecuencia se utilizan de manera intercambiable, sin que lo sean.

Es el caso, por ejemplo, de la confusión de «lo ecológico» con «lo ambiental». De la misma manera, comúnmente se reduce la comprensión de «la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de una región», a la «incorporación de la variable ambiental en las consideraciones de desarrollo regional». Y con mucha facilidad se confunde la «ordenación ambiental» con el «ordenamiento territorial». Si algo hemos aprendido en la Amazonia colombiana es que no hay nada más práctico para avanzar en estos procesos que diferenciar con claridad las diversas formas de conceptualizar «lo ambiental», pues sus implicaciones conducen en direcciones muy distintas. Como le señalaba el gato de Cheshire a Alicia en su encuentro maravilloso, si no se tenemos una idea clara de la dirección en que queremos avanzar, todos los caminos nos resultarán iguales.

De otra parte, pensamos que será de interés brevemente poner en consideración a manera de ejemplo las inconsistencias a que pueden conllevar la falta de claridad conceptual en la articulación de un marco legal como el establecido en nuestro país para asignar entre las entidades públicas de diversa índole y nivel las competencias de la gestión ambiental.

Finalmente vale la pena describir brevemente algunos criterios e indicadores con los cuales hemos abordado el asunto de estructurar un sistema de información ambiental de apoyo a la gestión ambiental de los recursos naturales renovables en el sur de la Amazonia colombiana, así como la dimensión que pensamos debe dársele a los estudios de impacto ambiental en la gestión de estos recursos.

Para iniciar, permítasenos hacer una breve reseña del sur de la Amazonia colombiana y presentar el perfil institucional de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia CORPOAMAZONIA, entidad en la cual se desempeña como Director General quien les habla. Sin embargo, antes de hacerlo, es conveniente aclarar que las ideas y opiniones que se expresan no necesariamente reflejan ni comprometen el pensamiento de la Corporación, y se presentan aquí bajo la responsabilidad de sus autores.

EL SUR DE LA AMAZONIA COLOMBIANA

El espacio contenido dentro de los límites político-administrativos del territorio continuo constituido por los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo fue establecido por el legislador como “*el Sur de la Amazonia Colombiana*” mediante la Ley 99 de 1993, por medio de 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, y se dictan otras disposiciones*.

En una primera aproximación, el sur de la Amazonia colombiana tiene una extensión espacial de unos 243.000 km², equivalente a un 20% del área continental del territorio nacional. Dentro de este espacio geográfico viven, en la actualidad, aproximadamente unas 500.000 personas, de los cuales un 50% está concentrado en asentamientos nucleados.

Para propósitos político-administrativos formales, las estructuras de gobierno y administración locales del sector público en el área están organizadas en 3 departamentos, 30 municipios y 8 corregimientos departamentales. Además existen 64 territorios indígenas. La mayoría de estos entes territoriales ha iniciado su vida como tal a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, y en términos generales su capacidad organizacional e institucional es baja.

CORPOAMAZONIA : UN ACTOR EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN REGIONAL

Dentro del marco de las políticas de descentralización administrativa y autonomía regional iniciadas hace algunos lustros y respaldadas por el espíritu de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991, esta organización político-administrativa fue complementada por medio de la ya mencionada Ley 99/93, con una estructura de carácter corporativo con responsabilidades específicas en los aspectos técnicos, administrativos y de planificación de la gestión ambiental del sur de la Amazonia colombiana denominada la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - CORPOAMAZONIA-.

Dada la débil capacidad organizacional asociada al contexto institucional político-administrativo vigente en el área de su jurisdicción, al igual que la situación de baja gobernabilidad que caracteriza en Colombia a este tipo de áreas periféricas, son visibles las dificultades que la Corporación debe afrontar en la ejecución de las funciones que se le asigna por ley, entre ellas:

- la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos para la gestión ambiental en su área de jurisdicción
- la aplicación de las normas legales vigentes sobre la disposición, administración y manejo de los recursos naturales renovables
- asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental y reglamentación de los usos del suelo y en la expedición de la normatividad necesaria para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales de su jurisdicción.

Para cumplir con estas funciones la Corporación formuló sus planes de acción y de gestión ambiental regional a corto y mediano plazo, con base en una visión anclada en el convencimiento de la necesidad de crear y consolidar en el sur de la Amazonia colombiana una *organización-eje*, que jalone y cohesione los procesos institucionales, políticos, socioeconómicos dinamizadores del proceso de construcción regional. Para jugar adecuadamente ese papel de organización-eje, CORPOAMAZONIA se propone desarrollar la capacidad de construir conocimientos e integrar propuestas de escenarios de desarrollo futuro para la región, y paralelamente dinamizar y apoyar procesos legítimos y participativos de ordenación ambiental territorial, donde se tomen y gerencien decisiones a partir de esos conocimientos y propuestas de escenarios.

Este perfil organizacional requiere que la Corporación desarrolle su capacidad como entidad administradora de los recursos naturales renovables para incidir y aportar elementos eficaces en los procesos de toma y control de decisiones de las entidades

gubernamentales, el sector empresarial y la sociedad civil organizada en el uso y manejo de la oferta ambiental regional. Dentro de este proceso, la acción institucional de la Corporación debe producir y divulgar criterios, información y conocimientos acerca de las posibilidades y limitaciones ambientales del medio, para articular las diversas lógicas e intencionalidades de los actores regionales y orientarlas, a través de la concertación, adopción e implantación de planes de ordenación ambiental territorial, hacia la construcción de un estilo y un modelo de desarrollo basado en los principios del desarrollo humano sostenible.

Esta propuesta exige que CORPOAMAZONIA desarrolle su capacidad organizacional e institucional para poder cumplir eficazmente a nivel local, departamental y regional las siguientes funciones:

- captar y registrar sistemáticamente el comportamiento de los factores condicionantes y determinantes de las dinámicas ecológicas, socioeconómicas e institucionales dentro de su área de jurisdicción
- interpretar dentro de un marco analítico objetivo la dinámica asociada con esos factores para focalizar problemas de manejo prioritario y procesar alternativas de acción frente a ellos
- modelar propuestas de escenarios de futuro que orienten las decisiones de ordenación ambiental, inversión de recursos públicos y privados e integración regional
- gerenciar los recursos disponibles para apoyar decisiones de manejo sostenible y económicamente viable de los recursos naturales renovables en operaciones que incidan favorablemente en la construcción de una estructura económica regional basada en sistemas productivos
- hacer el seguimiento y evaluación de impacto de las decisiones y acciones ejecutadas y su aporte para avanzar hacia los objetivos de política que orientan la gestión ambiental en el sur de la Amazonia colombiana.

II.- ASPECTOS PERTINENTES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL SUR DE LA AMAZONIA COLOMBIANA¹

LO AMBIENTAL

Hay una anécdota relatada en la famosa serie de televisión de los años ochenta, *Cosmos de Carl Sagan*, que ilustra con claridad cómo la presencia del ser humano en la naturaleza conduce a que lo ecológico trascienda en lo ambiental. Se trata de una leyenda japonesa aún viva entre los pescadores habitantes de Danoura, un pequeño poblado localizado en la costa del Mar del Japón, donde hasta el presente se conmemora la derrota de un clan samurai medieval a manos de otro. Según la leyenda los samurai Heikei, derrotados en ese sitio en 1185 por los Minamoto y obligados a retirarse al mar adentro donde finalmente se ahogaron, aún hoy se pasean por el fondo del mar en forma de cangrejos. Se trata de cangrejos en cuyo caparazón se observan rasgos que asemejan el rostro de un samurai medieval.

¿Que fenómeno explica esta coincidencia mítica? Sucede que en las faenas de pesca, cada vez que se captura un cangrejo perteneciente a las líneas hereditarias cuyo caparazón es semejante al rostro de un samurai, por tradición se devuelve al mar en conmemoración de la derrota de sus antepasados en Danoura. Por medio de este proceder durante siglos, los pescadores efectivamente han actuado como factor de proceso de selección natural en esta especie, pero con base en una motivación cultural que refuerza en la naturaleza aquello que ellos quieren ver en ella. Así, cada vez dominan más en las poblaciones de estos cangrejos las líneas hereditarias que contribuyen a hacer más pronunciados los rasgos samurai en sus caparazones.

¹ Estos planteamientos han sido desarrollados por un equipo de pensadores colombianos a partir de los conceptos básicos del "**Modelo de los Sistemas Ecológicos**", desarrollado inicialmente en los siguientes escritos básicos :

SIMON, A. 1971. Ecología versus Economía. Rev. Plan. y Desarr., **3**, 73-96.

SIMON, A. 1973. Plan de Desarrollo Turístico de la Costa Atlántica; Estudios Ecológicos; regiones de Santa Marta y Cartagena; Informe N° 1 : Método de Trabajo. Bogotá, OFISEL.

SIMON, A. 1974. Marco Teórico-Práctico sobre la Problemática del Manejo Ambiental en Colombia. Bogotá, OFISEL (Serie Documentos N° 3).

Desde nuestra evolución como tal, los seres humanos realizamos e imponemos una selección a las especies y ecosistemas que utilizamos de acuerdo con nuestras necesidades y aspiraciones. Eso nos convierte en protagonistas de la naturaleza. El ser humano está determinado por su condición de animal político y sujeto económico, y por tanto está sometido a interactuar y transformar permanente su entorno natural y socialmente adaptado para satisfacer sus necesidades de sustento y sus aspiraciones espirituales. Las decisiones que toma y ejecuta en este sentido - en otras palabras, sus intenciones-, reflejan la escala de valores con la cual califica sus necesidades de sustento y aspiraciones espirituales. Este sello inextricable que la intervención humana imprime sobre su entorno y refleja sus decisiones políticas -en el sentido de juicios de valor-, es lo que se designa con el concepto de «lo ambiental».

Lo “ecológico” se refiere por su parte, a los modelos mentales mediante los cuales adquirimos la comprensión de las funciones vitales que sustentan de las relaciones de las poblaciones con sus espacios de vida. Por lo tanto, lo ecológico aporta elementos cognoscitivos tanto para la transformación como la valoración de estas poblaciones y sus espacios vitales. Pero como estamos determinados por nuestra naturaleza humana, sujetos permanentemente a la satisfacción de necesidades de sustento, así como a calificar los valores que soportan las decisiones que orientan nuestras acciones, es preciso reconocer que esencialmente estamos obligados a vivir en «lo ambiental» y no en «lo ecológico».

Aun cuando esta disertación es del todo abstracta, para nosotros en la Amazonia es de enorme valor práctico. Porque recuerden que para el resto del mundo, la Amazonia representa la última “gran frontera” de lo natural, área especial de reserva ecológica de interés mundial por ser recipiente singular de la megabiodiversidad del trópico húmedo. No desconocemos que hay razones que ameritan estos calificativos, pues la Amazonia colombiana alberga importantes centros de diversidad y endemismo, en teoría debido a la influencia de los refugios de clima húmedo que perduraron allí durante las glaciaciones del pleistoceno, y conocidos como los refugio del Napo, de Loreto e Inerí, entre otros. Igualmente debe reconocerse el valor de nuestros ecosistemas localizados en zonas de rápida transición de clima, relieve y suelos, como ocurren en la vertiente oriental de la Cordillera Andina y sus piedemontes, en las selvas ubicadas en la transición entre la Amazonia y la Orinoquia, y aquellas entre el río Guaviare y el Vichada. Del mismo modo, existen condiciones que propician una alta diversidad de ecosistemas terrestres y acuáticos como lo son las várzeas, igapós, y los complejos de caatingas y campinas y los bosques subhigrofiticos - higrotropofíticos, entre otros.

Esa es la visión de la Amazonia colombiana desde «lo ecológico». Ahora permítannos presentársela nuevamente desde «lo ambiental». Vista como área fronteriza internacional, la dirigencia colombiana le ha dado importancia a la Amazonia colombiana como base para el establecimiento y mantenimiento de la presencia militar y de colonizaciones dirigidas para el poblamiento y la salvaguardia de la soberanía nacional en las fronteras con Brasil, Perú y Ecuador, sin prestar mayor reparo a las condiciones, impactos y costos ocasionados por este propósito de Estado.

Como frontera interna, tampoco se han hecho consideraciones acerca de estos aspectos. Se le ha considerado como espacio desocupado, inicialmente susceptible de ser tratado en su totalidad como reserva forestal de uso restrictivo, y luego, hacia el cual dirigir

desplazados de las zonas expulsión de población del interior del país, para aliviar la presión sobre la capacidad de los grandes centros urbanos para absorber estas migraciones.

Los costos de este tratamiento marginal para la región se han podido aplazar hasta el presente, pero ahora se perciben en toda su magnitud:

- ✓ la Amazonia colombiana se ha convertido en el escenario principal de ejecución de la política de Estado de erradicación de cultivos ilícitos, que depende en buena parte de medios represivos aplicados contra una gran masa de la población civil
- ✓ a la vez se ha convertido en el principal frente de enfrentamientos militares con grupos alzados en armas, que han puesto en entredicho el control militar, institucional y jurídico de grandes extensiones de su territorio
- ✓ los propósitos de desestimular nuevos frentes activos de colonización, concentrar la población en las áreas de colonización consolidada, y el establecimiento de un régimen de protección y reserva para el resto de la región, enunciados como objetivos de políticas sectoriales recientes, van en contravía de las dinámicas socioeconómicas observadas como reacción a las medidas represivas del Estado, y restan legitimidad política a las instituciones del Estado encargadas de su ejecución
- ✓ las condiciones de inestabilidad social, económica y política que se viven en la región afectan negativamente el rendimiento de la inversión pública, y alejan de ella la inversión y capacidad empresarial privadas.

Una pregunta: ¿cuál de estas dos Amazonias -“la ecológica” o “la ambiental” - debemos utilizar como referente en los procesos de ordenación ambiental que estamos impulsando? La disertación conceptual anterior nos lleva a optar por utilizar como referente la Amazonia concebida desde «lo ambiental».

Eso por supuesto, nos obliga a avanzar en una dirección muy distinta a la que seguiríamos en caso de optar hacerlo desde «lo ecológico»: para nosotros, la riqueza que está albergada en la enorme diversidad biológica de la cual somos depositarios no es el resultado espontáneo de la naturaleza prístina alejada de la mano del hombre, sino mejor, el de 10.000 años de selección y manipulación intencionada de especies cultígenas y ambientes vegetativos por parte de las comunidades nativas de la Amazonia. Partiendo de este supuesto, entonces es claro que su conservación va a depender de que continuemos utilizando y manejando nuestros bosques productivamente.

No hay necesidad de ahondar más en la importancia práctica de hacer la distinción entre los conceptos de «lo ecológico» y «lo ambiental»: solo queremos insistir en que quien los utilice de manera indiscriminada, avanzará en sus propósitos de ordenación ambiental tanto como lo hace un perro intentando agarrarse la cola.

LA ÉTICA DE LA PRESERVACIÓN

Del concepto de «lo ambiental», también se desprenden otra serie de consideraciones prácticas. Por ejemplo, si aceptamos que no podemos aislarnos de «lo ambiental» así como no podemos renunciar a nuestras necesidades de sustento ni a nuestra naturaleza

política, -o parafraseando a Aristóteles, a nuestra naturaleza de animales sujetos de intencionalidad -, «lo ambiental» entonces trae consigo una responsabilidad ética: la de la preservación.

Dentro de esta ética, todo acto de afectación o uso de la oferta ambiental contenida en el entorno de la comunidad humana donde se realice, que no conlleve la generación de beneficios sociales *locales* para esa comunidad, y/o atente contra los niveles potenciales de producción y productividad ecológica del afectado por dicho acto, se considera un acto negativo. De igual modo, se considera aceptable todo acto de uso socialmente benéfico de una oferta ambiental dada con tal que no afecte la capacidad de autorregulación que mantiene en funcionamiento el sistema de sustentación natural local como consecuencia de ese acto, o que una afectación de esa naturaleza sea justificable para la satisfacción de necesidades humanas básicas y que esta no conduzca a una disminución irreversible de los niveles de producción y productividad potencial de la oferta ecológica del entorno.

El objetivo del preservacionismo es entonces crear y mantener condiciones ambientales que permitan a una comunidad humana hacer uso armónico y perdurable de las estructuras físico-bióticas existentes en su entorno, - es decir, su sistema natural y adaptado de sustentación-, de tal modo que asegure el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL DESARROLLO

Es a la luz de este objetivo *preservacionista* como puede definirse con claridad el concepto de la “dimensión ambiental” de cualquier decisión de desarrollo económico o social. La dimensión ambiental es el producto de un cálculo -cuantitativo o cualitativo- a través del cual se detectan, identifican, sopesan y evalúan los usos y efectos ejercidos dentro de un sistema natural y/o adaptado de sustentación determinado, por un sistema dado de actividades y propósitos humanos con el fin de valorar su aceptabilidad o inaceptabilidad social.

Si comprendemos de este modo la dimensión ambiental, entonces resulta tan inconsistente hablar de la “incorporación de la variable ambiental en las consideraciones de desarrollo regional” como lo es hablar de incorporar la variable “ética” a un acto cuyo propósito fue definido libre de toda consideración de esa naturaleza. Desde esta perspectiva, la fundamentación ética del *preservacionismo* parte de supuestos esencialmente diferentes a los del *desarrollismo*. Mientras el primero supone *la satisfacción colectiva respecto al entorno con el mínimo deterioro ambiental socialmente aceptable como la base de la mejoría sostenible en la calidad de vida global*², el segundo

² “El bienestar no puede ya tender principalmente al alza en el nivel de vida (conquista de bienes cada vez más abundantes y perfeccionados), sino que debe encaminarse a incrementar rápidamente los bienes inmateriales, es decir, las satisfacciones colectivas respecto al entorno :

a) Condiciones de vida que expresan el medio social

b) Medio de vida que se traduce en el entorno físico”

en DUVIGNEAUD, P. 1981. *La Síntesis Ecológica*. Madrid, Editorial Alhambra (p. 256).

Ramón TAMAMAMES sostiene :

supone que la búsqueda de los intereses y beneficios individuales permite lograr el máximo beneficio social, y que el crecimiento económico es una medida aceptable de la magnitud de ese beneficio social.

ORDENACIÓN AMBIENTAL Y PAZ SOCIAL

La discusión axiológica que se desprende del concepto de «lo ambiental», también nos conduce a una serie de conclusiones prácticas en el proceso de construcción regional en el sur de la Amazonia colombiana. Entre ellas, se destaca la necesidad ineludible de que los procesos de ordenación se inicien a partir del reconocimiento de los intereses y aspiraciones de los diversos actores sociales, cuya presencia es condición para legitimar los resultados del mismo. Quiere decir lo anterior que antes de llegar a ser legales, los procesos de ordenación deben ser legítimos, y para ello deben ser manejados como procesos políticos -es decir, como ejercicios a través de los cuales se definen acuerdos que aseguren niveles de satisfacción colectiva suficientemente aceptables para todas aquellas partes, cuya concurrencia es necesaria para mantener la cohesión y estabilidad social en un entorno determinado.

En este sentido, y particularmente en el contexto altamente turbulento y violento que hemos descrito refiriéndonos al sur de la *Amazonia* colombiana, los procesos de ordenación ambiental son procesos que apuntan a la de construcción de paz social *a partir de escenarios con niveles de conflicto reconocidos por todas las partes como insostenibles, dada la inconformidad colectiva que proporcionan y el alto deterioro ambiental inútil que generan.*

Por eso quizás en un contexto de «sociedad en guerra en búsqueda de la paz» como el que vivimos nosotros, es más fácil y evidente comprender la distinción entre los conceptos de «ordenamiento» y «ordenación». En estricto rigor castellano, la palabra «ordenamiento» se distingue de la palabra «ordenación». La Real Academia de la Lengua, define los dos conceptos como «acción y efecto de ordenar», pero al primero (acuñado entre 1220 y 1250) le asigna el significado de "*reunión de elementos de la misma naturaleza*", y al segundo (acuñado en 1490) el de "*colocación de las cosas según su destino*"³.

"Philippe Saint Marc presenta una postura claramente cautelosa respecto al futuro del crecimiento capitalista salvaje. Su preocupación se centra en la necesidad de defender los equilibrios de la naturaleza para mantener los propios equilibrios humanos".

Y dice además :

"Nos parece ésta una aportación fundamental, en el camino de lo que debe ser una erosión creciente de la trascendencia que se ha asignado al PNB como medidor del crecimiento, y a la renta per capita y al índice del costo de vida como indicadores del bienestar individual tipo dentro del colectivo". en TAMAMAMES, R. 1974. *Polémica sobre los Límites al Crecimiento.* Madrid, Alianza Editorial (p. 68) . Ver también SAINT MARC, P. 1971. *Socialización de la Naturaleza.* Madrid, Guadiana de Publicaciones (pp. 33-34)

³ En el idioma francés la palabra equivalente a «ordenación» toma fuerza en la Edad Media en el lenguaje especializado de la silvicultura con el significado de "asignar usos y reglamentar la explotación de un bosque" y, progresivamente su uso se amplía hacia espacios más diversos, pero con la necesidad de calificar el sustantivo, v.gr. : "ordenación del territorio", "ordenación regional", "ordenación rural", "ordenación urbana".

Resulta evidente por lo tanto que, en el contexto del proceso político de construcción de paz social que estamos analizando, los resultados que pueden obtenerse de un proceso de «ordenamiento ambiental» pueden ser radicalmente distintos a los que arrojará un proceso de «ordenación ambiental». Partiendo de un escenario en conflicto, el «ordenamiento ambiental» bien puede dar como resultado una repartición de espacios que no sea ambientalmente funcional, pero que responda cabalmente a un criterio segregador, como lo es el de reunir elementos de la misma naturaleza. En extremo, cabría aquí una gama de espacios ambientalmente indeseables como lo es el espectro que va desde el ghetto hasta el campo de exterminio. Con este criterio los conflictos podrían “resolverse” por la separación o supresión física de los elementos diversos.

Un proceso de «ordenación ambiental» que parta de un escenario de conflicto, tendrá como criterio principal el resultado de la discusión acerca de los fines sociales que deben orientar la asignación de destinos y usos funcionales del ambiente que se pretende ordenar. De por sí, esta condición no elimina la posibilidad que finalmente se llegue a disponer de espacios ambientalmente indeseables como los mencionados atrás. Pero en el evento de haber voluntad para ello, el proceso de «ordenación ambiental» puede conducir a una colectividad humana a convertirse en comunidad, en la medida en que el proceso conduzca a esa colectividad a apreciar y aprovechar las posibilidades de uso social de la oferta ambiental de su entorno, para producir y distribuir beneficios sociales suficientemente aceptables para todas aquellas partes cuya concurrencia es necesaria para mantener la cohesión y estabilidad social en un entorno determinado. Como consecuencia de un proceso así, es concebible que las partes involucradas, con sus diferentes intereses y aspiraciones, lleguen a articularse en función de reglas, acciones y espacios sociales compartidos localmente, y desarrollar la capacidad de administrar con autonomía el ámbito local que se propongan construir, en un contexto cada vez más determinado por la globalidad

Expresábamos en la introducción a esta exposición, nuestra aspiración a que un proceso así pueda conducirnos en la dirección de formar comunidad y construir región en el sur de la Amazonia colombiana. Pero no nos llamamos a engaños: reconocemos que aún falta mucho para que guerrilla, narcotráfico, paramilitares, Fuerzas Armadas, indígenas, colonos, empresas petroleras, latifundistas, comerciantes, políticos, ecologistas, indigenistas, y funcionarios públicos lleguemos a reconocer que los niveles de conflicto y violencia que vivimos en la actualidad son insostenibles y que a través de la construcción de paz social podemos un crear una visión compartida de futuro que ofrezca algo mejor para todos.

EL SER: LA UNIDAD DE ORDENACIÓN

Para hacer que ese momento llegue, y ese será el momento a partir del cual podremos referirnos al sur de la Amazonia como «*región en ordenación*», se han adelantado numerosas propuestas en relación a la naturaleza -y en algunos casos, incluso a la delimitación- de los espacios funcionales que deben tener cabida en la ordenación ambiental del territorio: así tenemos las áreas de los resguardos indígenas, de Parques Nacionales Naturales, de reserva forestal, de manejo forestal productor-protector, de

sustracción de la reserva forestal para la colonización, de reserva campesina, de microcuencas abastecedoras de acueductos, y de exploración petrolera, entre otras.

Pero hasta ahora estos espacios funcionales han sido designados como tal tan solo con criterio de «ordenamiento» (reunión de elementos de la misma naturaleza) y no de «ordenación» (dispuestos según su destino). El salto cualitativo que debemos dar ahora consiste precisamente en encontrar la manera de articular estos espacios funcionales en un sistema regional - en un SER- por medio de un plan general de desarrollo que establezca los grandes valores y principios que van a gobernar el fin social hacia el cual se pretende que debe propender ese sistema regional -SER-, así como las grandes líneas estratégicas, y sus correspondientes objetivos, necesaria para alcanzar esos fines. Dicho plan debe además delinear de modo general la *compatibilización* de los recursos disponibles con las necesidades percibidas de acuerdo con sus objetivos.

Lo anterior implica que si bien un territorio puede ser sometido a «ordenamiento» de manera fragmentada y parcial, no puede ser «ordenado» como tal. La «ordenación» requerirá la asignación concertada de usos tanto para la totalidad como para la subdivisiones significativas de ese territorio. Uno de los primeros aspectos que debe resolverse en el proceso de ordenación consiste, entonces, en delimitar el ámbito del SER o sistema regional objeto de esa ordenación.

Por tratarse de un proceso eminente político - en la acepción amplia y no partidista de la palabra- esa delimitación necesariamente obliga a considerar los límites que diferencian del resto del espacio geográfico -o mejor, del contorno-, el entorno donde funcionan de manera interrelacionada los sistemas de valores, de actividades humanas, de control social y de sustentación natural y adaptada, a través de la cual los actores sujetos de la ordenación pretenden satisfacer, como comunidad, sus necesidades y aspiraciones.

En el caso del sur de la Amazonia ese es un ejercicio que aún no estamos en condiciones de completar, por las razones que ya hemos referido. Pero de antemano reconocemos la flexibilidad con la cual debe abordarse el asunto: el hecho que la ley haya definido el *sur de la Amazonia colombiana*, como el territorio perteneciente a tres entidades político-administrativas contiguas, de por si no es condición suficiente para considerar de partida que todo el área - unos 243.000 km.2, o el equivalente aproximado a la tercera parte del territorio continental chileno - pueda integrarse en un solo sistema regional. Aún más, muchos de los asentamientos nucleados existentes, (de los cuales todos menos uno, Florencia, no superan los 30.000 habitantes), se establecieron inicialmente como centros de acopio y/o campamentos relacionados con alguna de las bonanzas que han marcado la historia del sur de la Amazonia colombiana. En consecuencia un número de ellos no reúne condiciones mínimas para permanecer y desarrollarse como centros urbanos en el largo plazo. Como colectividad, estamos en mora de reconocerlos como tal, para evitar que la red de infraestructura vial, comunicaciones y energía, entre otra infraestructura, se diseñe bajo el supuesto de que esos puntos serán nodos permanentes de esas redes.

DE LA PLANIFICACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL

Tomar la decisión colectiva de emprender la construcción de uno o varios sistemas regionales con sus respectivos planes generales de desarrollo en el contexto del sur de la Amazonia colombiana, traerá consigo disrupciones para muchos de los actores que hemos nombrado aquí. Las disrupciones no solo se asocian con procesos de ordenación, y por lo general se presentan como algo inesperado, no deseado, ni comprendido, y los costos de todo tipo generados por las mismas pueden llegar a ser fenomenales, sobre todo cuando se producen como consecuencia de la ausencia de un plan ⁴.

Por ejemplo, la decisión de cambiar la base productiva de una región, - en nuestro caso, la represión de cultivos ilícitos de coca mediante fumigaciones masivas realizadas por la fuerza pública- seguramente traerá como consecuencia que el volumen demográfico y la localización espacial de esta población humana ya no sean compatibles con el nuevo patrón de actividades socioeconómicas, que muchas de las infraestructuras y de los equipamientos, e incluso de las estructuras político-administrativas, existentes (en los cuales se ha invertido la mayor parte del ahorro regional) resulten disfuncionales para la nueva situación creada.

Es el caso de lo que sucede en la actualidad en las zonas coqueras de la Amazonia colombiana donde se adelanta la erradicación represiva acompañada, -equivocadamente, a nuestro juicio- por el programa de sustitución de cultivos ilícitos -PLANTE- del gobierno colombiano. Por sus características de producto de alto valor, la coca ha impulsado la construcción de una notable infraestructura de pistas aéreas clandestinas. Por su parte las propuestas del PLANTE se han reducido a impulsar cultivos de sustitución de bajo valor, para cuya comercialización la precaria infraestructura vial de la Amazonia colombiana es del todo inadecuada. Mientras no se ventile el establecimiento productivo otras alternativas de alto valor -flores o peces ornamentales, por ejemplo- que puedan soportar los costos de transporte aéreo, la Amazonia continuará presenciando la destrucción periódica por parte de la policía antinarcóticos de lo que en otro contexto dejaría de ser infraestructura clandestina y podría convertirse en nodos de una red de transporte multimodal.

Este es un ejemplo de las consecuencias y costos que el sur de la Amazonia colombiana debe asumir mientras no se configure en uno o varios sistemas regionales con fines, líneas estratégicas, objetivos y propuestas de compatibilización de recursos y resultados definidos en planes generales de desarrollo. Pero una vez contemos con ese instrumento de «ordenación» en cual se definan las políticas, normas y reglas que son necesarios adoptar para convertir esos acuerdos en realidad, será necesario desarrollar mecanismos eficaces de apropiación social y control del proceso, así como de asignación de las responsabilidades y competencias para la ejecución de las decisiones tomadas en la ordenación. Dicho en otras palabras, el instrumento de «ordenación» debe acompañarse de un «*plan de manejo*», a través de cuyos programas y proyectos se organice y operen las instancias de participación y comunicación requeridas para mantener y renovar

⁴ Si bien toda disrupción tiene profundas implicaciones ambientales *sensu lato*, no siempre resulta traumática. A veces, algunas sociedades tienen la valentía y la voluntad suficientes como para provocar una disrupción intencional cuando llegan a la conclusión que un determinado modelo, o estilo de desarrollo ya agotó todas sus posibilidades. En estos casos, obviamente los responsables de las decisiones están dispuestos a asumir toda la responsabilidad política del caso y propenderán por organizar el cambio con el mínimo de efectos negativos inútiles, creando el mínimo de situaciones de incertidumbre de tipo "pare/siga".

permanentemente la legitimidad social de proceso, así como la distribución entre el Estado y la sociedad civil de las competencias para la toma y control de decisiones y responsabilidades financieras necesarias para mantener su cohesión dinamizadora.⁵ El conjunto de actividades de ordenación y manejo ambiental es lo que se denomina como «*gestión ambiental*».

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que conveniente enmarcar el objeto de nuestras deliberaciones posteriores dentro del contexto de la *gestión ambiental*, y no exclusivamente en el de la ordenación ambiental. De este modo podremos abordar los aspectos políticos de la ordenación y articularlos con los aspectos instrumentales de su implantación. En lo relativo a este último aspecto que pertenece propiamente al *manejo ambiental*, queremos en los próximos dos apartes de esta intervención presentar algunos resultados de la experiencia colombiana en relación a la definición legal de los fines y competencias públicas de la gestión ambiental en el marco legal vigente, y algunos avances en relación a los instrumentos de gestión que estamos articulando en la forma de un sistema de control de información ambiental en el sur de la Amazonia colombiana.

⁵ Vide p.ej. :

SIMON, A. 1986. Ecología Política y Estudios Ambientales. Bogotá, ARTHUR SIMON & CIA. LTDA. (páginas 57, 67).

Algunos autores argumentan que no hay plan cuando el Estado no adopta un conjunto de decisiones, coherentes entre sí, tendientes a lograr que el desenvolvimiento de una sociedad concreta transcurra en forma diferente a la que se hubiera presentado de manera espontánea, es decir, cuando no existe la intención de una modificación deliberada, distinta a la mera extrapolación de tendencias históricas. Tampoco habría plan si esa modificación deliberada no es producida por iniciativa del Estado y protagonizada por el mismo (incluyendo, o no, al sector privado en su ejecución). Tampoco habría plan si no existiera una visión explícita y comprehensiva del estado de equilibrio no espontáneo al que se piense llegar al final del plan, y a través del cumplimiento de éste, es decir, si no hay propósitos definidos.

III. EL MARCO LEGAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO COLOMBIANO⁶

DE LOS FINES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

La Constitución Política de Colombia de 1991 consagró en su artículo 366 un principio de la mayor importancia como base jurídica para la preservación ambiental, por cuanto estableció que el mejoramiento de la calidad de vida – con todas las implicaciones que este concepto tiene – es un fin social :

"El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado."

El artículo 334 reiteró que uno de los objetivos de la política económica es "*el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*"; y el artículo 357 señaló como factor de evaluación de los municipios para tener derecho a la participación fiscal nacional "*el progreso demostrado en calidad de vida*".

Ya a nivel legal, La Ley 99 de 1993, de creación del Ministerio del Medio Ambiente, fue mucho más explícita e incorporó los nuevos conceptos que en materia de política ambiental han venido siendo admitidos por la mayoría de los autores y los tratadistas. De esta manera en el artículo 1, numeral 1, expresó :

⁶ Este Numeral se basa en :

GÓMEZ MEJÍA, A. 1996. La Ordenación Territorial en el Derecho Público Colombiano. Santa Fe de Bogotá, Comisión de revisión de la legislación ambiental (publicación informal).

SIMON, A. 1971. Ecología *versus* Economía. Rev. Plan. y Desarr., **3**, 73-96.

SIMON, A. 1973. Plan de Desarrollo Turístico de la Costa Atlántica; Estudios Ecológicos; regiones de Santa Marta y Cartagena; Informe N° 1 : Método de Trabajo. Bogotá, OFISEL.

SIMON, A. 1986. Ecología Política y Estudios Ambientales. Bogotá, ARTHUR SIMON & CIA. LTDA.

SIMON, A. 1991. Proyecto de Plan General de Desarrollo del Municipio de Riohacha (Departamento de La Guajira). Bogotá, ARTHUR SIMON & CIA. LTDA.

"La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales :

1. *El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo".*

Por su parte, el artículo 3 de la misma ley definió así el concepto del desarrollo sostenible :

"Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades".

Esperamos que la simple lectura de los contenidos de los textos aquí citados lleven al lector a advertir que no existe uniformidad ni de criterio ni de lenguaje en el tratamiento de este tema dentro del derecho colombiano, lo que genera buena parte de las confusiones y de las controversias, y, al mismo tiempo, plantea la eventual ineffectividad de toda esta normatividad.

La definición de la Ley 99, cuando evoca el "*crecimiento económico*" como primer elemento del desarrollo sostenible, genera una clara contradicción en los términos. Las siguientes palabras son suficientemente elocuentes, dada la incuestionable autoridad de quienes las formulan :

"La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMA) definió el «desarrollo sostenible» como un 'desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer los propios'. Este término ha sido objeto de críticas por su ambigüedad y porque se presta a interpretaciones muy diversas, muchas de las cuales son contradictorias. La confusión se ha debido a que se han utilizado indistintamente «desarrollo sostenible», «crecimiento sostenible» y «utilización sostenible», como si sus significados fueran idénticos. Y no lo son. «Crecimiento sostenible» es un término contradictorio : nada físico puede crecer indefinidamente. «Uso sostenible» sólo es aplicable a los recursos renovables : significa su utilización a un ritmo que no supere su capacidad de renovación".

Quizás es suficiente señalar aquí que si la Constitución precisa como norte de la política del Estado el mejoramiento de la calidad de vida, y la ley define calidad de vida utilizando términos contradictorios, entonces todos los desarrollos conceptuales y jurídicos subsiguientes están viciados... Nuevamente vale la pena recalcar el valor práctico de la claridad en el manejo conceptual de los fines de la gestión ambiental.

DE LAS COMPETENCIAS PÚBLICAS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Si intentamos una síntesis de la distribución de competencias relativas a la gestión ambiental establecidas por la Constitución Política de Colombia de 1991 , se verá que en tanto que el Congreso Nacional aprueba el Plan General de Desarrollo, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales aprueban los que corresponden a sus respectivas entidades territoriales, en concordancia con aquel. Así mismo, mientras el

Congreso aprueba el estatuto general de ordenación territorial y la división general del territorio nacional, las Asambleas determinan las divisiones internas de los Departamentos y los Concejos regulan los usos del suelo del territorio municipal.

De otra parte, las Asambleas están facultadas para expedir normas sobre planeación, el desarrollo y el ambiente, y los Concejos sobre preservación del patrimonio ecológico. Sin embargo, nada dice la Constitución acerca de las funciones propias del Congreso Nacional sobre estos mismos temas. En consecuencia resulta que no existe fundamento jurídico que faculte al Congreso para expedir leyes como la 99 de 1993, *por medio de 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 lo establece la Constitución, las disposiciones sobre el ambiente y normas necesarias para el control, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico, son competencia propias – respectivamente – de las Asambleas departamentales y los Concejos municipales.

Pero la «desordenación» institucional y funcional del Sistema Nacional Ambiental colombiano no concluye allí. Apenas inicia. Por eso a continuación, hacemos una exposición detallada de los desarrollos legales contenidos en esta ley en lo relativo a las competencias públicas de gestión ambiental :

En el artículo 7 se define así el ordenamiento ambiental del territorio :

"Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en esta ley, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible".

En el artículo 5 num. 1, se dispone que al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde

"establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes (sic)".

En el artículo 5 num. 3, se dispone que al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde

"preparar los planes, programas y proyectos que, en relación con el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos (sic) del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones".

En el artículo 5 num. 10, se dispone que al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde

"determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales".

En el artículo 5 num. 24, se dispone que al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde

"regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras."

En el artículo 17, se dispone que el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) estará encargado de

"establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para fines de la planificación y el ordenamiento del territorio".

En el artículo 31 num. 12, se dispone que a las Corporaciones Autónomas Regionales les corresponde

"ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás (sic) recursos naturales renovables."

En el artículo 31 num. 16, se dispone que a las Corporaciones Autónomas Regionales les corresponde

"reservar, alinderrar, administrar o sustraer, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento."

En el artículo 31 num. 18, se dispone que a las Corporaciones Autónomas Regionales les corresponde

"ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de cuencas hidrográficas."

En el artículo 31 num. 31, se dispone que

"sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y uso del suelo, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas sub-urbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente".

En el artículo 63 se dispone que

"a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano⁷ y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales,(sic) se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario. [...] Las normas y medidas de policía (sic) ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, [...] podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal."

De lo expuesto queda claro que la ley de creación del Ministerio del Medio Ambiente en Colombia desvirtuó totalmente los conceptos de ordenación territorial y de regulación de usos del suelo, y reasignó, inconstitucionalmente, las competencias que sobre estas materias trae la Carta. Si la Constitución Política no ha puesto condicionamientos a la función de reglamentar los usos del suelo – propia de los Concejos más que de los municipios – mal puede la ley supeditarla al cumplimiento de otros requisitos no previstos originalmente y muchísimo menos asignarla además al Ministerio del Medio Ambiente y a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Nuevamente queremos recalcar el valor inherente de dedicar esfuerzos para garantizar el uso y comprensión unívocos de los conceptos relacionados con la gestión ambiental, para favorecer la operatividad de los subsecuentes desarrollos normativos que se formulen. También vale señalar que los sistemas de gobierno - en nuestro caso, el Sistema Nacional Ambiental - pueden ser un mecanismo de gran valor para articular la acción de las autoridades del nivel nacional, regional y local dentro un marco institucional eficaz para el cumplimiento y control eficiente de los objetivos de las políticas públicas de gestión ambiental. Sin embargo, una distribución de competencias y funciones inconsistente como la que hemos destacado aquí, puede ocasionar más daño que beneficio como consecuencia de los conflictos que genera al interior del Estado.

⁷ En opinión de los especialistas, la sanidad ambiental tiene referencia específica a la ausencia de elementos contaminantes en niveles que hagan imposible o improbable el desarrollo de la vida humana.

IV.- INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN EL SUR DE LA AMAZONIA COLOMBIANA

Con base en lo que hasta aquí hemos referido acerca del contexto nacional y territorial y local en el cual opera la gestión ambiental en el sur de la Amazonia, queremos ahora brevemente relatar la manera en la cual hasta el presente hemos avanzado en la articulación de un sistema de control de información ambiental como instrumento central a disposición de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - CORPOAMAZONIA-, para cumplir con su función principal de entidad pública administradora de los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción.

EL SISTEMA DE CONTROL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

Ninguna institución puede ejercer su autoridad sino en la medida que disponga oportunamente de los datos que se generan en relación con el espacio jurisdiccional de cuyo desenvolvimiento es responsable y en la medida que es capaz de procesar estos datos en información operacionalmente utilizable. Al no disponer de información confiable, es lógico que la «autoridad» no esté en capacidad de suministrar a sus agentes la dirección, la orientación y la coordinación adecuada y oportuna que requieren para organizar su gestión, para apreciarla, para evaluarla y mejorarla, y menos aún para coordinar sus actuaciones con otras instancias del sector público o para concertar sus actuaciones con los actores del sector privado.

Por ello consideramos que todo esfuerzo *real* tendiente al conocimiento y la comprensión del funcionamiento de un sistema regional como una inversión para el futuro. Por sus mismas características y propósitos, este tipo de inversiones debe considerarse como un servicio social básico, por lo cual la responsabilidad de la prestación de este tipo de servicios incumbe al Estado *sensu lato*.

Consecuentemente, al interior de CORPOAMAZONIA estamos en el proceso de estructurar, organizar y operar rutinariamente, de la manera mas eficiente y eficaz posible, un «sistema de control de información ambiental». Como todo «sistema de control », el que estamos articulando está contenido dentro de un plan de desarrollo y su función principal es la de servir de soporte para monitorear su avance y cumplimiento. Desafortunadamente el plan de desarrollo al cual nos referimos aquí no es aún el de un sistema regional como tal, pues ya hemos señalado en qué etapa vamos de ese proceso. Se trata por ahora de un plan de desarrollo organizacional de la CORPOAMAZONIA, a

través del cual, entre otros objetivos, pretendemos construir *un modelo cognoscitivo e interpretativo global de la fenomenología ambiental del sur de la Amazonia colombiana, con un nivel de resolución adecuado para ser utilizado para fines de gestión ambiental.*

El propósito central de este modelo en la actualidad es identificar la viabilidad económica de aprovechar de manera sostenible -dentro de la ética de la preservación- la oferta ambiental contenida en este territorio, bajo los criterios de que es preciso:

- a) Divulgar información y conocimiento sobre la viabilidad económica del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales;
- b) Reconocer que un recurso natural se caracteriza por:
 - ⇒ Conocimiento de su existencia y localización
 - ⇒ Conocimiento de su utilidad
 - ⇒ Conocimiento de tecnologías para su aprovechamiento y utilización
 - ⇒ Posibilidad de acceso;
- a) Definir parámetros de renovabilidad de los recursos naturales renovables, lo cual implica conocimiento de :
 - ⇒ Los ciclos naturales de renovación
 - ⇒ Las variables de estado de los recursos
 - ⇒ Intensidad de aprovechamiento propuesto para los recursos
 - ⇒ Paquetes tecnológicos – silvicultura, zootecnia, procesamientos bioquímicos, otros – para el aprovechamiento de los recursos (niveles de reinversión, tecnología empleada, recursos humanos, logística, entre otros);
- a) Construir escenarios futuros de desarrollo, que contribuyan a :
 - ⇒ Generar conciencia de desarrollo deseable
 - ⇒ Generar valores deseables
 - ⇒ Señalar propósitos
 - ⇒ Identificar proyectos estratégicos
 - ⇒ Canalizar recursos.

Aspiramos que el modelo cognoscitivo e interpretativo que logremos desarrollar con base en estos criterios permitirá a CORPOAMAZONIA -en su función de entidad administradora de los recursos naturales - un acercamiento interactivo-detallado a la realidad ambiental de I sur de la Amazonia colombiana, reduciendo los tiempos de respuesta para la toma de decisiones de rutina y liberando de tiempo para las actividades de seguimiento y control de las decisiones tomadas, para depurar así tanto los datos disponibles sobre la fenomenología ambiental como el modelo cognoscitivo e interpretativo utilizado para procesar las decisiones relativas al uso y manejo de la oferta ambiental del territorio.

Desde este ángulo los **criterios** para el diseño y estructuración de este Sistema inicialmente visualizados por nosotros son :

- ⇒ Debe permitir la captura, valoración y divulgación de información confiable y operacionalmente útil para la incorporación sostenible de los recursos naturales renovables a procesos productivos;
- ⇒ Debe permitir rutinizar la toma de decisiones en torno a usos de la oferta ambiental cuya magnitud o intensidad no requiera de un manejo complejo para garantizar la persistencia del recurso;
- ⇒ Debe estructurar las actividades de seguimiento con el fin de que éstas conduzcan a precisar los conocimientos acerca de las posibilidades y limitaciones de la oferta ambiental;
- ⇒ Debe permitir la contextualización de la información y de los conocimientos generados a nivel local, departamental y regional acerca del estado y uso de los recursos naturales;
- ⇒ Debe permitir el modelaje de escenarios de desarrollo futuro para la región, tanto desde la perspectiva de la articulación global de la región al contexto nacional, continental e internacional, como desde la óptica centrada en fortalecer aquellos sub-espacios con mayor potencial y oportunidades de convertirse en ejes jalonadores del desarrollo social y económico de un sistema regional.

Esto no será fácil. Y menos cuando :

- ⇒ Falta una idea clara acerca de la configuración de los sistemas regionales -SER- que pueden desarrollarse en el sur de la Amazonia colombiana y datos sus sobre aspectos fundamentales
- ⇒ Existen serias dudas sobre la fiabilidad de muchos de los datos disponibles
- ⇒ Las diferentes fuentes de datos cubren periodos desiguales, usan definiciones, relaciones y referencias espaciales distintas o variables
- ⇒ Los sistemas de información no son capaces de procurar datos recientes (en Colombia, para muchos parámetros el atraso alcanza hasta diez años y más) y numerosas entidades dificultan el acceso a sus bancos de datos aludiendo razones de "reserva".

Todas las anteriores consideraciones, han servido de base para contratar una consultoría, cuyos productos finales esperados son:

- Propuesta modular para estructurar el sistema de información geográfica :

- * Análisis de requerimientos humanos y técnicos
 - * Distribución espacial y funcional de recursos
 - * Análisis de la red de enlace y flujo de información
 - * Estructura y operaciones analíticas para el procesamiento de información
 - * Análisis de requerimientos para el diseño y mercadeo de servicios y productos
 - * Requerimientos para el mantenimiento del sistema
 - * Indicadores de gestión del sistema
- Propuesta de procedimientos e instrumentos para la captura, valoración, registro y procesamiento de datos espaciales y de atributos para la caracterización de indicadores ambientales básicos :
 - * Presentación formal de la propuesta
 - * Análisis de productos y resultados de la aplicación de procedimientos e instrumentos en operación en tres áreas operativas
 - * Recomendaciones para la implantación de la propuesta a nivel de otras áreas operativas
 - Propuesta de operación de un servicio de información para llenar espacios temáticos y documentales en los cuales existen vacíos significativos para homogeneizar el nivel de resolución de la caracterización de indicadores ambientales de las zonas en ordenación con base en el sistema de información geográfica :
 - * Delimitación del servicio
 - * Fuentes y proveedores de información
 - * Criterios de desempeño para el servicio
 - * Análisis de requerimientos humanos y técnicos
 - * Recomendaciones para su implantación

Con base en los resultados de esta consultoría esperamos poder articular los diversos niveles de nuestra organización para dar respuestas en la toma de decisiones acerca del uso y manejo de los recursos naturales con cada vez mayor eficiencia y precisión, y de esta manera contribuir a viabilizar su aprovechamiento sostenible y económico con el fin de aportar a la construcción de un sistema regional -SER-.

LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL COMO FUENTE ALIMENTADORA DEL SISTEMA DE CONTROL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

Para finalizar, queremos hacer algunas observaciones acerca del uso de los estudios de impacto ambiental en la gestión ambiental y las posibilidades de reducir sus costos económicos e incrementar sus beneficios sociales.

Los estudios de impacto ambiental son la base técnica para la operación de las «licencias ambientales» como instrumentos administrativos de control público sobre los efectos ambientales del uso y manejo de los recursos ambientales en actividades socioeconómicas y obras de desarrollo en un entorno dado. Sin embargo la aplicación de un instrumento administrativo público de esta naturaleza, puede justificarse sólo como medida transitoria mientras se adopta legítima y legalmente un plan de ordenación y manejo ambiental para un sistema regional -SER-, definido como unidad de ordenación ambiental por los actores cuya participación da legitimidad a la implantación de las decisiones e instrumentos definidos por dicho plan. Dicho de otro modo, en un contexto «ambientalmente ordenado» ya no hay necesidad de «licencias ambientales» que regulen el uso de la oferta ambiental: las normas que reglamentan todo lo concerniente a esos asuntos ya están definidas de manera sistémica y funcional en la ordenación ambiental adaptada.

La comprensión del sistema de licenciamiento ambiental por fuera de este contexto ha llevado en el medio colombiano a consecuencias perversas, a través del mecanismo de los estudios de impacto ambiental requerido dentro del trámite de las «licencias ambientales». Así se ha formado un mercado de “persa” para este tipo de estudios, en los cuales la parte contratante deja a la autoridad pública la función de controlar la calidad de los estudios, y por lo tanto los criterios de selección del contratista se centran en la trayectoria de aceptación de sus trabajos anteriores en el trámite de licencias ante la autoridad ambiental competente. En un contexto social disipado como el colombiano -y aquí definitivamente no nos referimos a CORPOAMAZONIA-, eso conduce en muchas oportunidades a la contratación de “reconocidos expertos” ambientalistas o ecologistas que rentan personalmente de este sistema y combaten abiertamente cualquier iniciativa tendiente a transitar de las «licencias ambientales» hacia la «ordenación ambiental».

Denominamos como perversas las consecuencias la comprensión del sistema de licenciamiento ambiental dentro de este contexto, puesto que conduce a canalizar una renta a un sector de “expertos” en nombre de la gestión ambiental, renta que se resta en muchas oportunidades de los recursos asignados por el proyecto licenciado para la implantación del plan de manejo ambiental de las actividades y/o obras, una vez cumplidos los costos trámites de la «licencia ambiental». Al desvirtuarse así, el sistema de licenciamiento ambiental y los estudios de impacto ambiental pueden conducir a que estas “transferencias de renta” contribuyan a incrementar -y no a reducir- los costos ambientales no internalizados por las actividades y/o obras licenciadas.

Además la operación del sistema a este tenor, conduce a un enorme desperdicio de recursos en el acopio y procesamiento de información. Es práctica común hacer entrega al momento de recepción de una solicitud de licencia ambiental para un proyecto u obra, de extensos términos de referencia (algunos de hasta 25 páginas) para la realización del

respectivo estudio de impacto ambiental. Eso conlleva a que proyectos distintos en zonas similares deben adquirir y entregar a la autoridad ambiental competente muchas veces la misma información de contexto. El desperdicio no solo se reduce a la duplicidad innecesaria de esfuerzos por parte de los solicitantes. A la vez implica una dedicación desmedida por parte de la autoridad ambiental en la revisión de los voluminosos y costosos estudios y en la preparación de la decisión concerniente a cada solicitud. Esta sobrecarga a la vez implica que en muchas oportunidades es imposible verificar la confiabilidad de la información presentada, e impide por lo tanto estimar el grado de incertidumbre con el cual se toman las decisiones de autoridad ambiental.

Por todo lo anterior, consideramos conveniente articular los estudios de ambiental como una fuente del sistema de control de información ambiental que se establezca en función de apoyar los procesos de ordenación y manejo ambiental de un sistema regional, o como en nuestro caso, de apoyar el desarrollo organizacional institucional de la entidad administradora de los recursos naturales con miras a dotarla de la capacidad de promover y orientar ese tipo de procesos. Esperamos que en un futuro no muy lejano tengamos en el sur de la Amazonia colombiana mayor claridad instrumental para realizar este propósito. De igual modo, esperamos que a través de la participación de quien les habla en este evento obtengamos elementos para avanzar en esa dirección.

Mocoa, Agosto de 1997