

KAS

Diciembre 2011

Papers No. 16

La institucionalidad ambiental en Colombia
frente al cambio climático y la ola invernal



Konrad
Adenauer
Stiftung

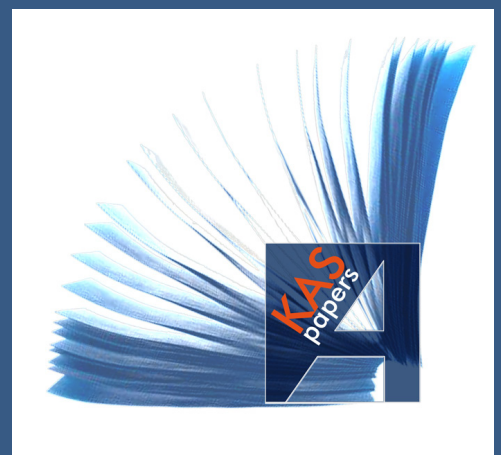




Tabla de contenidos

Prólogo	3
Introducción	4
1 Colombia, país megadiverso; Colombia, país vulnerable	5
Riqueza natural	5
Vulnerabilidad	6
2 Cambio climático y variabilidad climática	8
Definiciones	8
Contexto internacional	9
Contexto nacional: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	11
3 Gestión del riesgo	13
4 Institucionalidad ambiental y herramientas de política	14
Antecedentes	14
Estructura actual	16
Sistema Nacional Ambiental, SINA, y reforma a las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR	18
5 Transversalidad de la gestión ambiental	20
Herramientas para la gestión -Sistema de información	20
Iniciativas nacionales	21
Retos internacionales: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20	23
6 Conclusiones y recomendaciones	24



Prólogo

La elaboración de documentos de opinión denominados *KAS Papers* responde a la vocación de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung por propiciar debates sobre asuntos relevantes de la realidad de Colombia, que contribuyan a entender los problemas y brinden alternativas para sus soluciones. Para ello, se han conformado grupos de trabajo que son dirigidos por un facilitador especializado, quien a través de estos documentos, de manera crítica y propositiva, presenta recomendaciones y sugerencias a los tomadores de decisión en determinada política pública.

Los grupos están compuestos por actores de diferentes sectores de la sociedad colombiana e internacional, academia, sociedad civil, partidos políticos, gobierno nacional, regional y local, empresarios, organizaciones sindicales y organizaciones internacionales de cooperación, entre otras.

Para este décimo sexto número es necesario agradecer a la Dra. Alicia Lozano Vila por su aporte como coordinadora y redactora del documento, y por su capacidad de convocatoria a las diferentes instancias responsables de los temas medioambientales en Colombia, quienes con sus contribuciones en las diferentes sesiones de trabajo hicieron posible este documento.

Estos *KAS Papers* serán distribuidos a instituciones públicas, privadas, sociales y académicas que en el desarrollo de sus actividades tengan que ver con los asuntos abordados por este documento. También serán puestos a disposición del público en general en el sitio web de la KAS.

En todo caso, las opiniones, los comentarios y las posiciones que contengan los *KAS Papers* no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Autor facilitador: Dra. Alicia Lozano Vila

Editor *KAS Papers*: Prof. Dr. Stefan Jost



Introducción

La elaboración de un primer *Kaspaper* sobre temas ambientales responde al interés de la Fundación Konrad Adenauer por ampliar su espectro de trabajo en Colombia en un tema estratégico para el desarrollo de un país megadiverso como el nuestro. Adicionalmente, el vínculo de los temas ambientales con la ola invernal que afectó al país durante 2011 hace que un tema de coyuntura invite a hacer una reflexión profunda sobre la responsabilidad de los diferentes actores en la definición de políticas públicas efectivas para abordar este tipo de problemáticas y en su actuar para enfrentarlas.

La emergencia invernal ha demostrado la importancia de incorporar la variable ambiental en todas las estrategias de desarrollo del territorio y expone la vulnerabilidad y el impacto socioeconómico que conlleva el desconocimiento de dicha planeación con criterio ambiental. El Presidente de la República anunció el pasado 8 de diciembre que la ola invernal durante el 2011 ha afectado a tres millones de personas, se ha llevado la vida de cerca de 400 y ha significado pérdidas económicas del orden de 0,2% del PIB, siendo éstas las lluvias más intensas de los últimos 50 años.

Todo lo anterior tiene implicaciones directas sobre el crecimiento del país pues afecta no solo el patrimonio económico, sino también el patrimonio natural. Además, Colombia se ha enfrentado a un fenómeno de desplazamiento por causas ambientales, el cual afecta a miles de familias en todo el territorio.

Atender esta emergencia implica un reto importante para la administración del Presidente Santos. La gravedad del asunto despierta una gran polémica en torno a la actuación y la articulación entre las autoridades locales y la institucionalidad ambiental. La responsabilidad está siendo transferida de un ente al otro y trasluce una evidente falta de coordinación entre los diferentes actores.

En este documento se hace una revisión del tema de cambio climático y variabilidad climática. Se comprueba cómo la fragilidad de sus ecosistemas hace que Colombia sea uno de los países más vulnerables ante este tipo de fenómenos a nivel mundial. Se revisan algunas herramientas de política disponibles para atender este tipo de situaciones y, por último, se hace un



repasso y análisis de la institucionalidad ambiental en Colombia. El objetivo final de este documento es identificar

los aspectos críticos de esta temática y brindar recomendaciones generales para los tomadores de decisiones.

1

Colombia, país megadiverso; Colombia, país vulnerable

Riqueza natural

“Por su geografía e historia, tanto naturales como humanas, Colombia conforma un mosaico ecológico de riqueza y complejidad incomparables: su posición ecuatorial, sus mares, islas, costas y llanuras en el Pacífico y el Caribe; los Andes ramificados en las tres cordilleras, Occidental, Central y Oriental, que forman las cuencas y los valles del Magdalena, el Cauca y numerosos afluentes; las sierras, serranías y cerros aislados de Santa Marta, La Macuira, La Macarena, Baudó, Chiribiquete, Naquén, Taraira y muchos más; los grandes ríos de la Amazonia, la Orinoquia y el Pacífico; sus lagos, lagunas, ciénagas y humedales; en climas que van desde cálidos y áridos hasta pluviales y nivales; la destacan entre los 17 países declarados megadiversos por albergar en su conjunto más del 70% de la biodiversidad del planeta”¹.



Foto: Cristina Velásquez

Colombia es un país con una enorme riqueza natural. Su capital natural² es muy grande pero contrasta con las actuaciones del hombre que ponen en evidencia el desconocimiento de que muchos de los recursos naturales no son renovables y que muy pronto habrá un balance negativo en las cuentas ambientales. Las regalías que se reciben por cuenta de la

¹ Salazar Holguín, F., Benavides Molineros, J., Trespalcios González, O. L. y Pinzón, L. F. (comp.) (2010). *Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Componente de Biodiversidad Continental - 2009*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

² De manera simple, es posible definir el capital natural como un conjunto de dinámicas valiosas que la naturaleza provee a los seres humanos, incluye la formación y regeneración de los recursos naturales y de donde fluye constantemente una serie de servicios ambientales. El término capital natural comenzó a difundirse desde la economía ambiental con la publicación del texto de Pearce y Turner (1990).



explotación de recursos no renovables se malgastan y no se invierten en conservación, lo que debería ser lógico si se está hablando del agotamiento de los mismos. Y en cuanto a los esquemas de compensación ambiental de los grandes proyectos, vale la pena decir, sin pretender entrar en detalle, que no se compadecen con la afectación que se le hace al medio ambiente.

Hoy la sobreexplotación de nuestros recursos, la presión que la población ejerce sobre los recursos y el suelo, y el desconocimiento de la variable ambiental en las herramientas de planeación y en los esquemas de ordenamiento territorial, hacen que los ecosistemas y muchos asentamientos humanos corran peligro. Es hora de enfrentar esta situación, no solo para remediar el presente, sino también para desafiar decididamente el futuro con estrategias contundentes de largo plazo.

Vulnerabilidad

Colombia, en contraste con las bondades de ser catalogado como un país megadiverso, es también reconocido ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático como uno de los países más vulnerables ante los impactos del cambio climático.

La vulnerabilidad puede reflejarse, por un lado, en los 2.900 km de extensión de costas en donde el aumento del nivel del mar puede afectar actividades económicas y poblaciones, y por el otro, en las partes altas de las cordilleras donde se concentra la mayor porción de la población y se prevé escasez de agua en el mediano plazo e inestabilidad de suelos, todo lo cual afecta de igual forma actividades económicas y asentamientos humanos.

De acuerdo con el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), la vulnerabilidad es el grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos del cambio climático, incluyendo la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad dependerá del carácter, la magnitud y la rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, y de su sensibilidad y capacidad de adaptación.



Foto: Cristina Velásquez



La segunda Comunicación Nacional de Colombia ante las Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (IDEAM, 2010) presenta unos escenarios alarmantes para el periodo 2011-2040. Este estudio expone la vulnerabilidad de los diferentes tipos de ecosistemas y la afectación sobre diversos sectores económicos. Para tan solo citar un ejemplo:

«De presentarse para el año 2100 un ascenso del nivel del mar en un metro, la población que se vería afectada estaría por el orden de 1,4 a 1,7 millones de habitantes, equivalentes entre 2 y 3% de la población nacional en ese mismo año; de estos porcentajes, 80% corresponde al Caribe y 20% al Pacífico»³.

Todos los estudios que se hagan para determinar la vulnerabilidad de un sistema al cambio climático son de gran importancia puesto que es a partir de ahí que se definen las medidas de adaptación que se deben implementar. Con la Segunda Comunicación Nacional, Colombia avanza en ese tema y, como se verá más adelante, el Plan Nacional de Desarrollo adopta el Plan Nacional de Adaptación, en el cual

se podrán identificar las principales medidas de adaptación para Colombia.



En cuanto a variabilidad climática, Colombia tiene el mayor número de eventos extremos del continente con una alta y creciente incidencia de emergencias asociadas al clima. Los eventos extremos nos han afectado por escasez y por abundancia. Si bien ahora se habla de la ola invernal, es importante recordar el primer trimestre de 2010 cuando el “fenómeno del niño” atrajo una fuerte ola de calor que produjo grandes incendios forestales y escasez de agua. No hay que olvidar que el país cuenta con una matriz energética limpia, ya que proviene en 85% de hidroeléctricas, pero que por supuesto es altamente vulnerable en una situación del fenómeno “niño”.

³ Segunda Comunicación Nacional ante las Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (IDEAM, 2010), p. 34.



2 Cambio climático y variabilidad climática

Definiciones



Cuando se habla de ola invernal o de los fenómenos de “niño” o “niña”, se hace referencia a fenómenos de variabilidad climática y no de cambio climático en sí (ver recuadros).

En muchos casos

las consecuencias de una u otra se parecen, pero lo que sí es cierto y común a ambos casos es la necesidad del hombre de adaptarse, de tomar las medidas necesarias para que los diferentes fenómenos climáticos tengan el menor grado de afectación sobre el ser humano y su entorno, y que de igual forma, una vez ocurrido el evento, los mecanismos de reacción y de respuesta sean oportunos. Así mismo, es necesario que a nivel local y regional, las autoridades actúen en máxima coordinación y que las medidas que se tomen sean coherentes. Cuando un país tiene identificada su vulnerabilidad al cambio climático, entiende mucho mejor las medidas de

adaptación que debe apropiarse. Esta adaptación implica medidas de gestión del riesgo sobre las cuales el país hoy tiene volcada su mirada ante la inmensa afectación que está sufriendo por cuenta de las dos olas invernales que le han afectado durante el año 2011.

Cambio climático

En primer lugar, el “Cambio Climático”, tal como lo define la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, se entiende como un “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables”. El calentamiento global se puede entender en forma simplificada como el incremento gradual de la temperatura del planeta como consecuencia del aumento de la emisión de ciertos gases de Efecto Invernadero (GEI), que impiden que los rayos del sol salgan de la tierra bajo condiciones normales. (Una



capa “más gruesa” de gases de efecto invernadero retiene más los rayos infrarrojos y hace elevar la temperatura).

Fenómenos “del niño” y “de la niña”

El ciclo conocido como “el Niño” y su fase opuesta, “la Niña”, son la causa de la mayor señal de variabilidad climática en la franja tropical del océano Pacífico, en la escala interanual. Son las componentes oceánicas del ENOS (Oscilación del Sur) que corresponde a la aparición, de tiempo en tiempo, de aguas superficiales relativamente más cálidas (“el niño”) o más frías (“la niña”) que es lo normal en el Pacífico tropical central y oriental, frente a las costas del norte de Perú, Ecuador y sur de Colombia.

Estas alteraciones de la estructura térmica superficial y subsuperficial del océano están asociadas con el debilitamiento de los vientos alisios del Este y con el desplazamiento del núcleo de convención profunda del Oeste al Centro del océano Pacífico tropical, en ocasiones “el niño” o con su permanencia e intensificación, en el caso de “la niña”.

Por su localización geográfica, Colombia recibe la influencia directa de los procesos que se suscitan en el sistema acoplado océano-atmósfera del Pacífico tropical, asociados al ciclo ENOS, y se ha podido establecer claramente que la intensidad de los fenómenos “el niño” y “la niña” están en relación directa con la magnitud de las anomalías registradas en la temperatura superficial y subsuperficial del océano y con el área que cubren esas anomalías.

Fuente: Sistema de información Ambiental del Colombia, SIAC.

Contexto internacional

A nivel internacional, Colombia se ha destacado por liderar muchas de las discusiones en el marco de las negociaciones de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y ha logrado posicionarse como un país altamente vulnerable ante los efectos del cambio climático, lo cual le ha permitido ser priorizado en proyectos y medidas para su adaptación. Esto es sin duda un gran logro en unas negociaciones polarizadas y obstruidas.

En medio de unas muy difíciles y parcializadas negociaciones, culminó el



pasado 11 de diciembre la Conferencia de las Partes número 17 (COP 17). Es difícil tener que decir si el balance de esta reunión fue positivo o negativo. En efecto se avanzó en la negociación y se llegó a importantes acuerdos en temas fundamentales, sin embargo, está comprobado científicamente que el “*bussiness as usual*” o “escenario habitual” no es viable en el mediano plazo. Para el PNUMA⁴, si el compromiso mundial hacia el medio ambiente no se afirma drásticamente, para el año 2013 la demanda global de energía aumentará 45%, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) aumentarán 45% y la temperatura media global aumentará +6°C.

Hay que destacar que se logró un compromiso sobre el segundo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kyoto más allá de 2012. Este es el único instrumento jurídicamente vinculante que pretende disminuir las emisiones de GEI, sin embargo, EE.UU. no hace parte de este Protocolo y vale la pena anotar que Canadá, Japón y Rusia no renovaron su compromiso alegando obviamente que sin EE.UU. y China a bordo este Protocolo pierde total sentido.

⁴ PNUMA, 2011. Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza - Síntesis para los encargados de la formulación de políticas. Recuperado en: www.unep.org/greeneconomy.



Otro aspecto a destacar de Durban es la puesta en marcha del Fondo Verde para el Clima, que será el principal mecanismo financiero de la Convención y que contará con recursos iniciales anunciados por Corea, Alemania y Dinamarca. No obstante, queda la gran duda sobre el alcance que pueda tener este fondo para satisfacer un sinnúmero de necesidades en medio de la crisis económica que atraviesa el mundo en estos momentos. Las pretensiones de los países en desarrollo sobre este fondo quedarán posiblemente frustradas tan pronto empiece a operar.

La gran expectativa está puesta ahora en la Plataforma de Durban que entrega el mandato para adoptar antes de 2015 un marco legal aplicable a todos los países y que deberá entrar en vigor antes de 2020. En resumen, se logró más de lo esperado pero no se ha alcanzado aún ni siquiera el compromiso real y



vinculante de los países. Es imperativo que los países consoliden muy bien sus estrategias nacionales de adaptación y mitigación al cambio climático y que no se queden esperando a llegar a acuerdos vinculantes multilaterales. Este tema es responsabilidad de todos y cada uno de los habitantes de este planeta.

Contexto nacional: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

A nivel nacional es importante destacar la adopción del CONPES 3700, "Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia". Según el documento aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, el cambio climático no se ha entendido como un tema de desarrollo económico y social y, por tanto, no se ha integrado a los procesos de planificación e inversión de los sectores productivos y los territorios.

Por lo anterior, la propuesta de este CONPES busca contar con una institucionalidad fuerte y eficaz que lleve a cabo una gestión articulada con los sectores para coordinar los procesos de adaptación, control del riesgo, mitigación y principalmente la creación de

un sistema de información veraz para el proceso de toma de decisiones en la gestión del riesgo. De este modo, el CONPES tiene como reto generar los espacios apropiados para la articulación de las políticas en el tema y su integración en los procesos de planificación con los sectores. Así pues, se espera que haya un uso adecuado de los recursos, se disminuya la sensibilidad al riesgo, se fortalezcan institucionalmente los entes regionales y locales, se implementen eficazmente los lineamientos de política y se aumente la capacidad de respuesta frente al tema con el fin de lograr un desarrollo sostenible.



La estrategia reconoce la necesidad urgente de emprender medidas adecuadas de adaptación y mitigación y establece el marco dentro del cual se generarán. El documento en sí es una estrategia para integrar, dentro de los



procesos de planificación e inversión de los sectores y territorios, la problemática de desarrollo económico y social causada por el cambio climático. Parte de la necesidad de una estructura institucional lo suficientemente fuerte para que el proceso de toma de decisiones integre la gestión del riesgo, la gestión del cambio climático y la gestión ambiental, a los más altos niveles.

En resumen, el objetivo del CONPES será crear un arreglo institucional que permita la inclusión de las variables de cambio climático en la toma de decisiones de las autoridades, los sectores y los territorios, con el fin de reducir la vulnerabilidad del país y contribuir a un escenario futuro de desarrollo sostenible. También se busca promover las estrategias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que se explicarán más adelante en este documento.

Vale la pena destacar el acertado diagnóstico ambiental que se expone en el Capítulo VI del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 sobre sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo. El enfoque que se le da al capítulo ambiental incorpora íntegramente el tema de gestión de riesgo y la interrelación de los temas ambientales con otros sectores.

Se destacan en este documento cuatro estrategias principales: 1) el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, PNACC⁵; 2) la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, ECDBC⁶; 3) la Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo, y la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo, ENREDD+⁷; y 4) la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres⁸.

⁵ *"El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático busca incidir en los procesos de planificación ambiental, territorial y sectorial de tal manera que se tomen decisiones de manera informada, teniendo en cuenta los determinantes y proyecciones climáticos, reduciendo así efectivamente la vulnerabilidad tanto en poblaciones, ecosistemas y sectores productivos a este fenómeno, y aumentando la capacidad social, económica y ecosistémica para responder ante eventos y desastres climáticos"*.

⁶ "La Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono es una iniciativa de planeación a largo plazo, que permitirá al país identificar el potencial de mitigación de GEI y las medidas y proyectos apropiados que deben realizar los sectores productivos sin afectar el crecimiento de largo plazo de la economía colombiana".

⁷ "Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo; y la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo - ENREDD+ Se debe establecer un sistema interinstitucional e intersectorial que asegure la toma de decisiones y la puesta en marcha conjunta de políticas, planes y programas para reducir la deforestación y que al mismo tiempo ayuden a mantener la integridad ecosistémica asegurando la provisión de servicios ambientales".

⁸ Estrategia de Protección Financiera ante Desastres Debido al potencial impacto fiscal que pueden generar los eventos extremos asociados al cambio climático, resulta de vital importancia el diseño de una estrategia financiera que permita disminuir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de éstos eventos. Esto sugiere el diseño e implementación de instrumentos financieros que puedan ser utilizados de manera conjunta permitiendo la cobertura fiscal de una forma amplia y eficiente.



Para lograr dichas estrategias se requerirá definir funciones y responsabilidades y actuar interinstitucionalmente, se deberá buscar priorizar las medidas de adaptación y mitigación para hacer más fácil la inversión pública, privada y de cooperación internacional, y aprovechar las oportunidades de financiación internacional, la transferencia de tecnología y potenciar los cobeneficios e impulsar a Colombia como un país eficiente en esta materia.

El panorama nacional hace pensar que el Gobierno está emprendiendo un camino correcto sobre los temas de cambio climático y desarrollo sostenible. Es imperativo que el andamiaje

institucional que se está montando empiece a funcionar y que se dé un real empoderamiento del tema a nivel sectorial. Sin embargo, las unidades ambientales dentro de los ministerios no se han puesto en marcha aún como debe ser y no cuentan con recursos humanos ni económicos para subsistir en el mediano plazo, este es un tema sobre el cual es necesario hacer un llamado de atención. También es preocupante la demora en la expedición del decreto mediante el cual se conformará el Sistema Nacional de Cambio Climático. La verdad es que sin ese decreto el CONPES no tienen ningún sentido y pareceríamos no estar cerca a tenerlo.

3 Gestión del riesgo

El tema de gestión del riesgo es actualmente la columna vertebral de la visión que debemos tener sobre el tema ambiental. Es de vital importancia homogeneizar toda la normativa sobre este tema, procurando evitar la duplicación de esfuerzos.

Grandes avances institucionales se han alcanzado durante la presente administración. Se destaca la expedición del Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011 mediante el cual se crea

la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y de Desastres. En su artículo 3 se describe como objetivo “dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres — SNPAD, buscando mejorar la coordinación al interior del Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres”.



Sin embargo, llaman la atención algunos esfuerzos que pareciera duplican los esfuerzos institucionales y se sobrepone unos sobre otros. Como mencionamos anteriormente, el CONPES 3700 incluye el arreglo institucional para el cambio climático incorporando la variable de gestión de riesgo y de herramientas de información. Por otro lado, se está tramitando en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 050 mediante el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres. Llama la atención

también la gran cantidad de estrategias duplicadas que se encuentran en uno y otro. El Ministerio de Ambiente aduce no haber participado de lleno durante su construcción solo hasta el final del proceso y a pesar de que tan solo faltan dos debates, esta cartera ha presentado sus comentarios solamente a uno de los textos del proyecto.

Lo anterior denota una falta de coordinación interinstitucional en un tema que implica en sí coordinar actores en torno al manejo integral del riesgo. Se espera que esta situación se esclarezca en el transcurso de los debates.

4 Institucionalidad ambiental y herramientas de política

Antecedentes

En Colombia, en el mismo año en el que el hombre llegó a la luna, se creó la primera entidad del Estado encargada de temas ambientales. El Decreto 2420 de 1968 creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables —INDERENA—, adscribiéndosele las funciones de reglamentar, administrar, conservar y fomentar el aprovechamiento y comercialización de los productos forestales. Importante primer paso para el país también en esta materia.





Pasaron 25 años para que el 22 de diciembre de 1993 se sancionara la Ley 99 por medio de la cual se crearon el Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Tan solo nueve años después, una vez consolidado en sus funciones, se le dieron facultades extraordinarias al Presidente Álvaro Uribe para que mediante Ley 790 de 2002 creara el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ocupando el décimo lugar en el orden de precedencia de los 13 Ministerios de su administración. Al llegar la administración del Presidente Santos, mediante la Ley 1444 de mayo del 2011 y el Decreto 3570 de septiembre de 2011 se escinde el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial y se le asignan funciones al nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Todos estos cambios, realizados tanto al inicio de la primera administración Uribe como al inicio de la administración Santos, se puede afirmar

que obedecieron a compromisos de campaña, en el primer caso en busca de una reestructuración motivada por disminuir el tamaño del Estado, y en el segundo caso, por cumplir con pactos realizados con la sociedad civil, buscando, esta vez sí, subirle la categoría al tema ambiental en la agenda política.

El sector ambiental no ha tenido la oportunidad de acomodarse a su estructura cuando ya se ha visto forzado a adaptarse a una nueva. La creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial suponía la integración al sector ambiental de temas de una agenda más "gris", del tema de ordenamiento territorial y de los temas de agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, en la práctica, funcionaron dos ministerios dentro de uno, con preferencia a uno u otro viceministerio dependiendo del ministro de turno. La integración probó no ser efectiva y llevó al sector ambiental a una fuerte crisis que motivó al Presidente Santos a escindir los temas y devolverle al sector ambiental el puesto que le correspondía.

Sin embargo, a pesar de la importancia de la decisión de elevar el estatus del tema ambiental, el proceso de escisión tardó cerca de 14 meses, durante los cuales los temas ambientales



quedaron de cierto modo relegados a un segundo plano. Adicionalmente, se le otorgó la figura simbólica de autoridad ambiental durante todo este periodo a la Alta Consejería para la Gestión Ambiental, la Biodiversidad, Agua y Cambio Climático, entidad que en la práctica no pudo ejercer sus funciones dado que no era ni ordenadora del gasto, ni jefe jerárquica de los funcionarios del sector ambiental del Ministerio. Lo anterior fraccionó mucho la toma de decisiones dentro de la institucionalidad ambiental y perjudicó el proceso de planeación interna de la reestructuración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El proyecto que fijó la nueva estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue trabajado sin mayores debates y en total hermetismo. Quienes trabajaron en la estructura actual del Ministerio recibieron órdenes de diversas partes y tuvieron que ajustar los intereses de los diferentes actores intentando no interferir entre unos y otros.

Una vez escindido el Ministerio, la figura de la Alta Consejería se desdibujó aún más y hoy es un gran interrogante al interior del sector ambiental cuál será el futuro de esa oficina presidencial, puesto que sus funciones parecieran duplicar o interferir en muchas

funciones formalmente establecidas dentro de otras dependencias del Estado.

Estructura actual

En estos momentos no se cuestiona la pertinencia de haber querido elevar los temas de ambiente y desarrollo sostenible en un nuevo ministerio. Mucho menos haberle elevado el estatus al tema de cambio climático posicionándolo en una dirección. Las críticas se centran en temas de fondo como el de gestión integral de recurso hídrico, el del ordenamiento territorial, y no menos importante el del licenciamiento ambiental. En un primer lugar, no se entiende la pertinencia de haber creado una Dirección de Recurso Hídrico que busca fomentar una gestión integral del recurso y en paralelo una Dirección de Mares, Costas y Recursos Acuáticos, que pareciera de alguna





forma fraccionar el tema y, por otro lado, un Viceministerio de Agua y Saneamiento, al interior del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Los mayores perjudicados con esta división del tema son los procesos mismos, los cuales pierden continuidad y respaldo; y otros como la gestión integral del recurso hídrico, el manejo integrado de ecosistemas y la biodiversidad, traslaparan sus actividades y destinación de recursos, en algún momento. En cuanto al tema del ordenamiento territorial, no solo se hace necesario articular las funciones entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Ministerio del Interior, sino que también deben compaginarse a la recién promulgada Ley 1454 de 2011 que dicta las normas orgánicas para este tema.

Por último, la decisión de haber creado la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, con autonomía administrativa y financiera, encargada de otorgar, negar y vigilar las licencias ambientales a proyectos, obras y actividades sujetas a estos permisos ambientales legales para explotación de minerales, madera, hidrocarburos en Colombia, es sin duda un tema de amplio cuestionamiento. Esta nueva



instancia busca evidentemente dar mayor y mejor estructura al tema del licenciamiento ambiental, sin embargo, a pesar de tener participación el Ministro y el Viceministerio, el tema de licenciamiento se desprende de la estructura central del Ministerio, por lo tanto podría decirse que de algún modo el Ministerio pierde relevancia como instancia reguladora y autoridad central en el tema. Máxime cuando se trata del tema central de la relación entre el sector ambiental y los sectores productivos, particularmente la locomotora minero-energética de la cual hace referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos.

Un comentario recurrente en todas las discusiones sobre institucionalidad



ambiental hace referencia a la importancia del recurso humano. El sector ambiental cuenta con profesionales de muy alto nivel que han sido responsables de forjar la institucionalidad con la que se cuenta en la actualidad. Es muy importante dar el paso para que se supere el principal problema con el que cuenta el sector ambiental: el bajo nivel de ejecución.

En general para el tema ambiental o para los temas de desarrollo sostenible, las opiniones coinciden sobre lo acertadas que son la legislación y la plataforma normativa. Estamos en el momento cuando toca dar el paso de reglamentar a hacer cumplir, con el compromiso de todos y para todos.

Sistema Nacional Ambiental, SINA, y reforma a las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR

Por otro lado, a nivel regional sigue siendo recurrente el debate sobre la articulación del Ministerio con el Sistema Nacional Ambiental y en particular con las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR. Sobre este tema, la nueva estructura del Ministerio incorpora una Dirección General de Coordinación del Sistema Nacional Ambiental. Esto fortalece

notablemente el Grupo SINA que existía antes y deja entrever una relación mucho más activa del ente central con las autoridades regionales y locales.



Autoridad Ambiental con Alternativas de Desarrollo

La reforma a las CAR es en todo caso uno de los principales temas de la agenda en torno a la institucionalidad ambiental del país. La imagen de estas corporaciones se ha deteriorado significativamente con el tema del fenómeno de la niña y los efectos de la ola invernal. Se ha hecho evidente la desarticulación que existe entre las diferentes instancias del gobierno sobre los temas ambientales y la deficiente rendición de cuentas de la inversión ambiental de las corporaciones, todo ello hace ver la necesidad de una reestructuración inminente.

Además de la despolitización de las CAR, actualmente se encuentran en debate modificaciones sobre su área de jurisdicción, que se plantea debe ser consecuente con la jurisdicción política administrativa de los departamentos. Con esta propuesta se busca hacer coincidir el diagnóstico ambiental de los departamentos con



el diagnóstico ambiental de las corporaciones, así se aunarían esfuerzos en términos de recursos económicos de ambas partes y se podría trabajar mancomunadamente en los planes diseñados por ambos entes territoriales, conservando la jurisdicción como autoridad ambiental del territorio. La propuesta es ver de forma integral el territorio haciendo coincidir a los entes políticos, técnicos y administrativos y a las autoridades ambientales en el mismo territorio, en una perspectiva de los modelos de ocupación del territorio y de definir cuáles son las determinantes ambientales en cuanto a la gestión del riesgo y la vulnerabilidad asociadas a la variabilidad del cambio climático en cada región. Actualmente, el territorio se ha venido dividiendo por temáticas dejando de lado una visión más integral. La directriz hacia adelante debe ser cambiar el concepto de la jurisdicción de las CAR y no necesariamente su composición administrativa. Con este cambio se eliminarían algunas corporaciones y se mantendrían muchas de las existentes, pero bajo un concepto “departamentalizado” con mayor facilidad de articulación y gestión.

Un aspecto fundamental para mantener dentro de la estructura de las CAR es su autonomía como autoridades ambientales, sin embargo, se considera que existen falencias en el tema presupuestal para ellas, ya que

el presupuesto se asigna de acuerdo con los centros urbanos que se encuentren dentro de su jurisdicción, por lo que existen algunas que poseen muy bajo presupuesto. Debería existir mayor interés por dotar a todas las CAR con un presupuesto adecuado y retomar el debate sobre el tema de compensación ambiental.



La reforma debería también cobijar a otros actores del SINA que inciden en la temática ambiental. Así como los gobernadores hacen parte de los comités directivos de las CAR, los directores de las CAR también deberían hacer parte de los comités donde se toman las decisiones a nivel departamental en cuanto a planeación y presupuesto, con el fin de velar también por los intereses ambientales y cumplir las metas de acuerdo con las determinantes ambientales dispuestas en sus programas (ecosistemas prioritarios, incorporación de gestión del riesgo, etcétera). De otra parte, son los municipios los que deben aplicar el tema



de gestión del riesgo, ya que las CAR solamente plantean las determinantes ambientales que se deben cumplir y el municipio se encarga de llevarlas a cabo. Actualmente no existen análisis de vulnerabilidad a nivel regional para el tema de variabilidad climática asociada a la gestión del riesgo, esta falencia hace que se incremente la sensibilidad al riesgo y se disminuya la capacidad de respuesta, tal como se ha evidenciado en momentos recientes.

Finalmente, más allá de una reforma a las corporaciones, es necesario revisar el tema y tal vez cambiar de paradigma. La tragedia social, económica y

ambiental que estamos viviendo, nos permite afirmar que este no es un tema meramente ambiental y que el ordenamiento ambiental del territorio es sin lugar a dudas un elemento imprescindible en las herramientas de planeación a toda escala. Es fundamental por lo tanto repensar el rol que todas las instituciones tienen sobre lo ambiental e incorporar muchas otras variables en la toma de decisiones. Es claro, ahora más que nunca, que el desarrollo sostenible entendido como una senda de crecimiento que incorpora las variables ambientales económicas y sociales, no puede ser alcanzado si estas variables no tienen un peso equivalente y no están entrelazadas entre ellas.

5 **Transversalidad de la gestión ambiental**

Herramientas para la gestión -Sistema de información

Es indiscutible que los sistemas de información son un elemento esencial y de trascendental importancia para enfrentar los temas de adaptación, mitigación y gestión del riesgo. Con el fin de generar conocimiento, integrar actores y tomar decisiones a corto, mediano y largo plazo, es indispensable contar con información oficial, oportuna y segura.





Los diferentes actores que intervienen en este proceso: institutos de investigación, IDEAM, DANE y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, parecieran no siempre coincidir en sus apreciaciones. Si bien el Sistema de Información Ambiental de Colombia, SIAC, se presenta como la herramienta para la generación y el intercambio de la información que apoya la gestión y la investigación ambiental en Colombia⁹, también es cierto que las entidades que lo conforman parecieran no estar de acuerdo sobre la validación y los modelos que se utilizan para manipular los datos. Sobre este tema, antes que entrar en un debate que puede generar malestar entre las instituciones, es importante destacar que hay conciencia de la fragilidad del sistema de información actual y que muchas de las visiones coinciden en que aún no se cuenta con un sistema de información único para la toma de decisiones en el ámbito ambiental.

⁹ Tomado de la página oficial del Ideam: <http://institucional.ideam.gov.co>.

Sin embargo, es importante resaltar que se están tomando las medidas que se consideran necesarias para mejorar la información que tiene la misma importancia para todos los actores.

Lo que debe destacarse de este tema es la necesidad de fortalecer a los institutos de investigación y a las autoridades ambientales locales para que puedan ser una fuente confiable de información. De igual manera es importante fortalecer al DANE, que como autoridad nacional, según el Decreto 262 de 2004, tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica. Dentro de sus funciones está definir y producir la información estadística estratégica que deba generarse a nivel nacional, sectorial y territorial, para apoyar la planeación y toma de decisiones por parte de las entidades estatales¹⁰.

Iniciativas nacionales

A nivel nacional se están haciendo grandes esfuerzos por procurar una mejor coordinación intersectorial e

¹⁰ Tomado de la página oficial del DANE: <http://www.dane.gov.co>.



interinstitucional. El CONPES 3700, el Plan Nacional de Adaptación, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, el Sistema de Información Ambiental, entre muchas otras iniciativas, están procurando mejorar los canales de comunicación y la interacción institucional.



También se puede mencionar otra iniciativa que se está trabajando y que se estima va a tener gran impacto. Se trata de la Mesa de Sostenibilidad Ambiental, cuyo objetivo principal es buscar la corresponsabilidad entre los sectores por utilización de los recursos naturales o de los servicios ecosistémicos, con el fin de que cada sector defina cuáles son los servicios ecosistémicos de los que depende, para así

buscar integración en el manejo de los mismos. Para todo esto es esencial el tema del ordenamiento territorial. A través de la Mesa se quiere articular, persuadir y presionar a los sectores a través del seguimiento de estrategias de ejecución a corto plazo. En la Mesa se podrán expresar las aspiraciones del país frente a los planteamientos de desarrollo sostenible con indicadores clave para determinar si se pueden lograr. La Mesa se fundamenta en las unidades ambientales que se están creando en los ministerios. Sin embargo, vale la pena recalcar que hay un alto nivel de incongruencia en este tema puesto que dichas unidades no se han terminado de consolidar en los diferentes ministerios y no cuentan aún con asignación presupuestal que asegure su funcionamiento al interior de los mismos.

Nuevamente se destaca la importancia de poner en marcha las estructuras planteadas y de no convertir al CONPES de Cambio Climático o a la Mesa de Sostenibilidad Ambiental en ideas de papel. Es necesario trabajar los temas al más alto nivel y procurar subir las discusiones a nivel ministerial para contar con un compromiso real sobre las diferentes acciones que se emprenden.



Retos internacionales: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20

Un tema que no se puede dejar de mencionar en este documento es el de la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20. Efectivamente, uno de los grandes temas que se debatirá en este foro y sobre el cual se espera tener un mandato contundente de las partes sumado a un compromiso político de alto nivel, es el de la economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Este es un tema en el que se debate un nuevo modelo de desarrollo que incorpore las diferentes variables económicas, ambientales y sociales, dándoles el mismo peso a todas por igual. Para esto, el reto es grande en cuanto a despertar conciencia entre los diferentes actores sobre la importancia y la incidencia de lo ambiental en las políticas de desarrollo. Se trae este tema a colación puesto que el proceso de reflexión nacional sobre un nuevo modelo de desarrollo deberá incorporar el tema de la planeación a largo plazo, incorporando las variables ambientales de cambio climático y de gestión de riesgo.



6 Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este documento se ha podido ver cómo los fenómenos climáticos y en general los temas ambientales afectan de forma significativa nuestro entorno, incidiendo directamente en el bienestar de la gente y en la economía de un país.

El Gobierno nacional ha emprendido importantes esfuerzos no solo para atender la emergencia que ha significado la ola invernal de 2011, sino para entender el tema del cambio climático y la gestión del riesgo de una forma integral.

Subsisten inconsistencias a nivel de estructura y hay duplicación de esfuerzos en muchos casos. Adicionalmente, hay deficiencias a nivel de calidad y disponibilidad de la información del sector ambiental. Lo anterior hace muy difícil la toma de decisiones.

La información ambiental de buena calidad es indispensable a la hora de incorporar las variables ambientales en las diferentes herramientas de planeación y de política que determinan el futuro de nuestra organización territorial, social y económica.

El Gobierno nacional tiene que estar muy alerta a la hora de asignar e invertir recursos en medio de los programas de atención y prevención de desastres. Está comprobado que es más costo-efectivo emprender procesos de adaptación y de mitigación que remediar las afectaciones *a posteriori*. Es importante conocer muy bien el territorio y contar con escenarios de adaptación en diferentes escalas para así invertir recursos de forma eficiente, priorizando las necesidades reales de los terrenos y de la población. Hay que involucrar a todos los actores en este proceso para incorporar el concepto





de prevención y de adaptación en la mentalidad de los dirigentes.

Recomendaciones:

- El reto hoy es la articulación interinstitucional y entre los diferentes actores del SINA.
 - Es indispensable adaptarnos al cambio climático y para ello requerimos de información confiable, sistematizada y oportuna.
 - La planeación debe hacerse con modelos a largo plazo, integrando todas las variables del desarrollo sostenible y todos los actores relevantes en el proceso.
 - Para consolidar una institucionalidad aún frágil como la institucionalidad ambiental, en la cual es necesario depender de las personas que conocen a profundidad del tema, lo que hace demasiado vulnerable al sistema, se hace indispensable asegurar la continuidad en las políticas mientras los procesos se consolidan entre ellos, al mismo tiempo que se da un fortalecimiento institucional con menores probabilidades de desestructurarse ante los cambios externos, volviéndolo más permanente y estable.
- En Colombia se dispone de suficientes herramientas normativas para emprender una gestión efectiva. Lo importante es comprometer a los actores y lograr un mayor grado de ejecución.
 - Es necesario poner en marcha la institucionalidad existente y engranarla con la institucionalidad de otros sectores en sus diferentes niveles.
 - Es de indiscutible relevancia involucrar al sector económico en estos procesos para que entienda el valor de la inversión en adaptación y mitigación. Es mucho más rentable económicamente prevenir y adaptarse para minimizar las consecuencias, que asumir los costos económicos y sociales de las catástrofes ambientales.
 - Tenemos que estar alerta en las inversiones que se hacen en momentos de emergencia, ya que muchas veces se prioriza sin tener a la mano información confiable y se desconocen criterios orientados a soluciones más permanentes y de largo plazo.



- No se puede bajar la guardia en momentos de estabilidad. Las autoridades tienen que estar preparadas para atender toda clase de riesgos. No solo las catástrofes naturales, sino también los fenómenos asociados al cambio climático. No hay que olvidar que así como estamos viviendo una “niña” en 2011, puede también ocurrir que tengamos un fenómeno de escasez en 2012. Adicionalmente, debemos estar alerta puesto que estos fenómenos tienden a ser cada vez más extremos, ya sea en términos de abundancia o de escasez.
- La ola invernal ha motivado a pensar a futuro y ha demostrado la vulnerabilidad de todos los sectores frente a este tema. Es el momento de trabajar por fortalecer la coordinación interna y asegurar que la variable ambiental sea contenida en todas las estrategias de desarrollo.
- No se debe desconocer la importancia de fortalecer, técnica y económicamente, a los entes territoriales para que haya una implementación efectiva de las políticas centrales y se realice un trabajo de apoyo en doble vía, de lo central a lo regional y viceversa.



Reconocimientos

Para la realización de este documento se realizaron dos conversatorios consultivos, entrevistas personalizadas y visitas institucionales. La autora y la Fundación Konrad Adenauer quieren agradecer a todos aquellos que hicieron parte de este proceso:

- Jazmín Quiroga
- Claudia Mora P.
- César Rey
- Daniel Fonseca
- Klaus Schultze
- Andrea García
- Felipe Gómez B.
- Gean Piero Renzoni
- Héctor Pabón
- Carolina Figueroa
- Martha Noriega
- Carolina Gutiérrez H.
- Francisco Canal
- Dorian Muñoz
- Sandra Garavito
- Vivian Garzón
- Karen Soacha
- Martha Bohórquez
- Daniel Rodríguez
- Eduardo Freire
- Ana Victoria Vega
- Adriana Cozma
- Mónica Rodríguez
- Blanca Aurora Cruz

