

Ambiente, equidad social y reducción de la pobreza: ¿Un asunto del mercado o de persuasión moral?

GT: 15. Medio Ambiente, sociedad y desarrollo sustentable

Isaías Tobasura Acuña
Universidad de Caldas
E-mail: isaias.tobasura@ucaldas.edu.co

Resumen

Los objetivos de la política ambiental se orientan a prever o mitigar los impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente, conservar o restaurar los recursos naturales o remediar un viejo problema ambiental. Dicha política se materializa en instrumentos, como los *De regulación directa, los Administrativos y de planificación, los Económicos y los de Educación y persuasión moral*. No obstante esta diversidad de instrumentos, las políticas ambientales han privilegiado los instrumentos de tipo económico. Se parte del supuesto de que en el modelo económico imperante las señales del mercado orientan las decisiones de los agentes económicos, y en consecuencia, la calidad del medio ambiente, la equidad social y la reducción de la pobreza se deja en manos del mercado.

Palabras clave: política ambiental, medio ambiente, equidad social, pobreza.

Introducción

Hay muchos problemas que afectan a la sociedad de hoy. La pobreza y el deterioro del medio ambiente son algunos de los que suscitan mayor atención de ciudadanos, Estados y gobiernos. Muchos, incluso, han llegado a ver en este binomio un círculo perverso, en el cual la primera produce efectos negativos en el medio ambiente y, a su vez, una pérdida o deterioro de los recursos y el medio ambiente generan pobreza. Sobra advertir que, más que causa o consecuencia uno de la otra, los dos son productos de un estilo de sociedad y civilización centrados en la producción y el consumo exagerados, exacerbados por modelos de desarrollo, en donde el crecimiento económico y la acumulación de riqueza son los objetivos principales.

Lo más preocupante es que hoy, el mundo da cuenta de avances en el crecimiento económico, la productividad por habitante y la eficiencia energética. Por ejemplo: “De 1960 a 1990, la producción mundial por habitante, a pesar del crecimiento demográfico se multiplicó por 2.5; la producción alimentaria pasó de 2.300 kilocalorías diarias por individuo a 2.700; entre 1973 y 1987, la cantidad de petróleo necesaria para producir el equivalente de un dólar de PNB disminuyó un 35% en América, un 40% en Europa y un 50% en Japón; la esperanza de vida hoy en el mundo es en promedio de 30 años más que hace 100 años. Pese a estos avances de la sociedad, las victorias sobre la enfermedad, el hambre, la pobreza y el deterioro ambiental aún no se han proclamado y, sin ánimo apocalíptico, le están ganando la batalla a la sociedad actual.

Técnicamente (aunque políticamente, no), las grandes calamidades que afligen a la humanidad están vencidas o podrían estarlo. El mapa genético, la clonación, el trasplante de órganos hasta hace algunos años impensables, hoy nos hacen soñar con la conquista de la felicidad. Y, en efecto, mientras un puñado abraza el paraíso, la mayoría padece los rigores de la desgracia. La profecía de Victor Hugo: “El Siglo XX será feliz, nos dejó un sabor amargo”. Y el siglo XXI aún nos produce mayores temores: la pobreza, el hambre, el desempleo, las enfermedades, la erosión de los suelos, el calentamiento global, la escasez de agua dulce, la pérdida de la diversidad dejaron de ser una amenaza latente para

convertirse en una realidad incuestionable. La ciencia y la técnica serán insuficientes para resolver los problemas de nuestra sociedad. La máquina que pretendió aliviar el trabajo físico del humano, antes que eliminar su sufrimiento y su soledad lo hizo un apéndice, lo lanzó al ejército de parados y lo dejó en la marginalidad y la informalidad. La buena marcha del sistema económico reposa sobre la desgracia humana.

Un mundo donde impere la justicia, la equidad, la armonía con el medio ambiente sólo será posible a partir de la construcción de un saber ambiental alternativo al discurso oficial del “desarrollo sostenible”, que crea y recrea y justifica prácticas sociales, relaciones de poder y desarrollo, sobre la base de políticas públicas que privilegian los instrumentos económicos, sobre los educativos y de persuasión moral. Dicha visión, parte del supuesto de que, en el modelo económico imperante, las señales del mercado orientan las decisiones racionales de los agentes económicos, y en consecuencia, la calidad del medio ambiente, la equidad social y la reducción de la pobreza se deja en manos del mercado. Según esta tesis, el mercado asegura que no hay límites al crecimiento y que, al igual que otros bienes, si cualquier recurso natural se vuelve más escaso, aumentará su precio y descenderá su consumo.

En esta ponencia, a partir de un análisis crítico de los principales instrumentos utilizados en los últimos planes de desarrollo nacionales, se pone de manifiesto el sesgo economicista de la política ambiental. Se cuestiona la tesis según la cual los problemas ambientales y sociales generados por los procesos productivos se pueden resolver reduciendo los múltiples valores del ambiente a un único valor económico y este a precio. En consecuencia, se plantea como vía alternativa para resolver los problemas de pobreza, equidad y deterioro ambiental, la construcción de una nueva ciudadanía, una ciudadanía ecológica (Dobson, 2010), soportada en instrumentos de política que enfatizan en la educación y persuasión moral.

La política ambiental en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND)

La base de lo que sería la institucionalidad ambiental tomó cuerpo en la nueva Constitución Política CPP de 1991, que consagró un capítulo a los derechos colectivos y del ambiente. Dichos derechos, se constituyeron en un importante apoyo para el establecimiento de una política ambiental, que fuera coherente y desarrollara el derecho a un ambiente sano (artículo 79) y permitiera incluir el saneamiento ambiental entre los objetivos fundamentales del estado para el mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículo 366) de la CP.

La promulgación de la Ley 99/93 se constituye en el marco normativo e institucional para la gestión ambiental. En dicha ley influyó la **Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra)**, celebrada en Río-92. Así como la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas (1972) había influido para que en Colombia se promulgara el Código de los Recursos Naturales y Protección del Ambiente, la Declaración de Río-92 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, especialmente la Agenda 21, fue definitiva en la creación del Sistema Nacional Ambiental¹.

La política ambiental se entiende como el conjunto de reglas establecidas para dirimir los conflictos y regular las interacciones entre la sociedad civil, la empresa privada y el estado, en relación con el uso, conservación y restauración del medio ambiente. En otras palabras, es “el conjunto de objetivos principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular” (Rodríguez B., y Espinoza, (2002). Parte del hecho de que la actuación pública es imprescindible para regular y controlar el uso de los recursos naturales y las funciones ecosistémicas, con el fin de evitar la sobreexplotación o ineficiente utilización de los activos ambientales, es decir, alcanzar la sostenibilidad ambiental. Y en esta dirección, trata de encontrar arreglos institucionales y

¹ Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Carta de la Tierra. Río de Janeiro, junio de 2004.

medidas de acción capaces de obtener un objetivo de uso de los recursos naturales y calidad ambiental a través de las decisiones individuales y racionales de los agentes usuarios de los recursos.

Los objetivos de la política ambiental se orientan a prever o mitigar los impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente, conservar o restaurar los recursos naturales o remediar viejos problemas ambientales. En síntesis, garantizar la calidad del medio ambiente, la base de recursos para las generaciones presentes y futuras y la calidad de vida. Dicha política se materializa en instrumentos como los de regulación directa, los administrativos y de planificación, los económicos y los de persuasión moral, educación y sensibilización. Una política ambiental específica – sobre biodiversidad, aguas, fauna, áreas protegidas, humedales, áreas costeras, disposición de residuos sólidos, etc.- puede hacer uso de varios de los instrumentos mencionados.

Revisando los últimos Planes Nacionales de Desarrollo (PND) del país², se encuentran medidas de política relacionados con los instrumentos antes mencionados. Sin embargo, en todos ellos, se ha enfatizado y privilegiado los instrumentos de carácter económico debido, entre otras cosas, a la lógica del modelo económico imperante, que deja en el mercado la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, la equidad social y la reducción de la pobreza.

Principales instrumentos

Como se anota más arriba, la política ambiental se materializa en instrumentos, planes, programas y estrategias. Los objetivos se orientan a prever o mitigar los impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente, conservar o restaurar los recursos naturales o remediar viejos problemas ambientales. En síntesis, garantizar la calidad del medio ambiente, la base de recursos para las generaciones presentes y futuras y la calidad de vida humana, en el contexto del desarrollo sostenible.

Las políticas (*policys*), entendidas como la designación de los propósitos y los programas de las autoridades públicas, pueden ser explícitas e implícitas. Las primeras son las normas emanadas de los organismos del estado (Congreso, Gobierno, Ministerio del Medio Ambiente, entes territoriales), que se encuentran publicadas. Las otras son normas que se adoptan en otros ámbitos de la política pública o del sector productivo y pueden generar efectos positivos o negativos al medio ambiente. Éstas pueden ser sectoriales o de recursos como las agrarias, las industriales, las del transporte, las del agua, los bosques, la urbana, las costeras, la minera, entre otras. Entre los instrumentos de política, que utilizan los gobiernos para proteger los recursos naturales y el medio, ambiente se encuentran (Rodríguez B. y Espinosa, 2002):

1. Los de regulación directa. Son conocidos como de comando y control. Consisten en medidas institucionales que están orientadas a influir sobre el desempeño ambiental mediante el establecimiento de leyes y regulaciones que prescriben objetivos, estándares y tecnologías que deben ser cumplidos. Se basan en el mecanismo de coerción-sanción, y constituyen una de las principales formas de intervención, de la que disponen los estados y la comunidad internacional para ejercer control dentro de la sociedad. Ejemplo de estos son: niveles de emisiones máximas permitidas, normas de calidad, prohibición de comercialización, entre otros. En su mayoría actúan por sectores: agua, aire, suelo, descuidando las interacciones y conexiones ecosistémicas. Y lo peor de todo, muchas veces no se aplican las normas.

2. Instrumentos administrativos y de planificación. Consisten en licencias, permisos y demás mecanismos que permiten adquirir el derecho a usar los recursos naturales, que se encuentran previstos en las diferentes legislaciones. Los más conocidos son las licencias ambientales y la evaluación de

² PND de 1990- 2014.

impacto ambiental (EIA). Uno muy utilizado en Colombia ha sido el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA)³.

3. Económicos. Están orientados a proveer señales de mercado a partir de la modificación de los precios relativos y/o de transferencia financiera. Deben suministrar los precios y otras señales del mercado con el propósito de ayudar a reconocer a las instancias decisorias las implicaciones ambientales de sus decisiones. Buscan crear incentivos para adoptar tecnologías limpias o hacer uso racional de los recursos. Pueden ser: sistemas de cargo o tasas impositivas o de uso de los recursos, tributación convencional (impuestos, regalías, o incentivos), pagos de servicios ambientales y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), creación de mercados verdes, eco-etiquetado, canje de deuda por naturaleza, instrumentos económicos diseñados para la captura de recursos (impuesto predial, transferencia del sector eléctrico, fondo nacional de regalías y tasas retributivas), créditos preferenciales y subsidios.

4. La educación, información, investigación y asistencia técnica. Se inspiran en la persuasión moral y la concienciación de la población, con el fin de que asuman comportamientos relevantes en la apropiación, el uso y la gestión de los recursos y los servicios ambientales. Implica conocer el estado de los recursos, generar tecnologías, para la utilización más adecuada de los recursos naturales y evitar producir daños al medio ambiente. Tienen propósitos disuasivos en la medida en que buscan capitalizar la preocupación y la responsabilidad ética en el proceso de toma de decisiones de los individuos, persuadiéndolos a disminuir los niveles de consumo de recursos y de deterioro ambiental. Entre estos se encuentran la educación y formación ambiental, la asesoría y extensión y los sistemas de información ambiental.

En el PND (1990-1994). “La revolución pacífica”, se destaca la creación o el reordenamiento del Sistema Nacional Ambiental y la creación de los mecanismos para la financiación de la gestión ambiental. Entre ellos, tasas por contaminación y explotación de los recursos naturales onerosas orientadas a la recuperación de ecosistemas degradados. El propósito es fomentar actividades productivas limpias mediante medidas fiscales y de precios.

Cuadro 2. Principales Instrumentos de política de los PND: 1990- 2014

Instrumentos	“La Revolución Pacífica”	“El Salto Social”	“Cambio para Construir la Paz”	“Hacia un Estado comunitario” y “Estado Comunitario: desarrollo para todos”	“Prosperidad para todos”
Regulación directa	Normas de calidad, estándares de emisión, normas sobre productos y procesos productivos	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	Áreas protegidas, biodiversidad, bioseguridad, biotecnología, OGM	Aplicar la autoridad

³ El DDA es una innovación de la Licencia ambiental introducida en la Ley 99 de 1993. Consiste en determinar la alternativa ambiental más sana generalmente en obras de infraestructura.

Administrativos	Planificación y reorientación de los procesos de ocupación del territorio	Licencias ambientales, EIA, DAA, permisos de aprovechamiento y POT	POT, descentralización y Planificación	Planificación, descentralización y Evaluación ambiental Estratégica	Planificación sectorial: agricultura, minero-energética, vivienda, infraestructura
Económicos	Medidas económicas para financiar la gestión ambiental, Política fiscal y de precios y mecanismos de financiación	Producción limpia, tasas de uso y retributivas, incentivos económicos (IF), inversiones	Tasas retributivas, licencias de explotación, Exenciones por conservación, certificación de productos, normas ISO 14.000	Manejo integral del agua, mercados y “empleo verde, servicios ambientales, ecoturismo, ecoetiquetado Biocomercio	Incrementar la eficiencia energética y la productividad, mediante incentivos
Educación, investigación, Información	Investigación, educación ambiental y asistencia técnica	Acciones educativas, Apoyo científico y tecnológico, sistema de información	Educación, conocimiento, información, línea base e indicadores	Educación ambiental, Información Investigación	Participación como instrumento legitimador de la política institucional

Fuente: elaborado por el autor con base en la información de los Planes de Desarrollo

En el **PND (1995-1998)**. “**El salto social**”, aunque plantea cinco formas de intervención: instrumentos económicos, jurídicos, regulación directa, administrativos e inversiones, se da prioridad a los instrumentos económicos. Según el plan, la estrategia más eficiente de orientación de los sistemas de producción y los patrones de consumo hacia la sostenibilidad, será la de modificación de la estructura de precios, para permitir la asignación de un adecuado valor económico a los recursos naturales, e incluya ese valor en los bienes y servicios. La aplicación de estos instrumentos se utilizará para estimular a los usuarios de los recursos naturales a cumplir con las normas ambientales, y modificar sus patrones de consumo, inducir la adopción de procesos y el consumo de bienes producidos mediante “tecnologías limpias”. Otros de los instrumentos utilizados son el certificado de incentivo forestal, tasas por uso del agua y certificación de productos.

También hace énfasis en la aplicación de tasas retributivas y compensatorias y tasas por uso de los recursos naturales. Establece incentivos económicos complementarios, para quienes contribuyan al aumento del capital social, conserven el entorno, hagan uso eficiente de los recursos naturales y eviten la producción de sustancias contaminantes.

En cuanto a instrumentos administrativos y de planificación, se establecen como herramientas básicas para la gestión ambiental las licencias ambientales, el diagnóstico ambiental de alternativas (variante y complemento de la EIA) y los permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Los instrumentos de sensibilización y creación de mayor responsabilidad están orientados a programas de educación y capacitación, además de la creación del sistema de información y la asesoría y asistencia técnica.

En el **PND (1998-2002). “Cambio para construir la paz”**, se enfatiza en medidas administrativas orientadas a descentralizar el sistema nacional ambiental, partiendo del argumento de que la gestión ambiental tiene su concreción en lo local y regional y que el medio ambiente está afectado por los distintos sectores económicos. Uno de los avances más importantes de la política en este cuatrienio fue la definición de eco-regiones estratégicas y los avances en los planes de ordenamiento territorial (POT). Se fortalecen las instancias nacionales de concertación como el Conpes, el Consejo Nacional Ambiental y el Consejo Técnico Asesor; y en el ámbito regional se consolidan los Consejos de las CAR, el Consejo Consultivo de Ordenamiento, los Corpes y los Consejos Territoriales de Planeación.

PND (2002- 2006). “Hacia un Estado Comunitario”⁴. El Ministerio pierde su perfil protagónico en el contexto nacional e internacional en lo referente a la gestión ambiental, al fusionarse con el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. La política en esta materia se sintetiza en conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, orientado a la consolidación del sistema de áreas protegidas, con el sistema de “guardabosques” como mecanismo para dar empleo a unas pocas familias pero sin una concepción de desarrollo integral de los ecosistemas. La segunda estrategia tiene que ver con el manejo integral del agua, enfatizando en instrumentos económicos para la conservación de cuencas y prevención y control de contaminación a través del plan de manejo de aguas residuales. La tercera estrategia es el “empleo verde”, en esencia es económica, y de ninguna manera fortalecerá el manejo sostenible de los recursos naturales.

En esta misma dirección promueve la venta de servicios ambientales, entre ellos la captura de gases de efecto invernadero y proyectos de ecoturismo en áreas protegidas. La entrega de las áreas turísticas de los parques a particulares pondrá en riesgo la conservación del sistema nacional de áreas protegidas que se había logrado consolidar en el país. La sostenibilidad ambiental de la producción nacional, a través de la incorporación de la variable ambiental en los procesos de producción sectoriales, buscando reducir los impactos sectoriales, reduciendo las emisiones y el fortalecimiento de la capacidad de gestión del SINA, con la participación del sector público, privado y la sociedad civil no se expresan en acciones o estrategias concretas en el plan. En síntesis, la política ambiental del plan de desarrollo está orientada a la reforestación con propósitos comerciales, la explotación de las áreas protegidas como ecoturismo, la generación de “empleo verde” y la reducción de los costos de la gestión ambiental.

PND (2006-2010). Estado Comunitario: desarrollo para todos. En este cuatrienio se da continuidad a la política ambiental del PND anterior, enfatizando en el aprovechamiento de los recursos para generar riqueza y desarrollo. En esta dirección, la política se orientará por siguientes criterios:

Gestión ambiental integral del agua, en tanto es el elemento vital en los ciclos y procesos naturales de la estructura ecológica y de los ciclos y procesos naturales de la estructura ecológica y del hombre y determinante de los procesos de ocupación del territorio y del desarrollo de las actividades productivas de la sociedad. *Gestión ambiental que aproveche las oportunidades que ofrece un mundo en transformación*, creando las condiciones para impulsar procesos productivos competitivos y, a la vez, proteger y conservar los recursos naturales y el medio ambiente que los soportan. *Gestión ambiental que aproveche los privilegios que provee la oferta ambiental del territorio*, utilizándola como soporte y alternativa de desarrollo nacional, regional o local, sobre los cuales se debe generar una base de conocimiento que permita establecer acciones de conservación y aprovechamiento sostenible. *Gestión ambiental coherente con las necesidades de una población y una economía en transición*, derivadas del patrón de crecimiento del país en los últimos cuarenta años, que se ha dado en dirección a un ámbito urbano, y que se ha traducido en una mayor demanda de bienes y servicios ambientales por las

⁴ PND (2002- 2006). “Hacia un Estado Comunitario”. DNP. Bogotá, 2002.

estructuras urbanas y en una mayor presión sobre los recursos naturales renovables. *Gestión y uso sostenible de la biodiversidad*, con el fin de promover el aprovechamiento sostenible de productos de la biodiversidad y de los servicios ambientales, en el marco de cadenas de valor, de acuerdo con lo propuesto en el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes (PENMV). Igualmente, se realizarán estudios para identificar el potencial comercial, en los ámbitos nacional e internacional, de los productos elaborados a partir de especies de la biodiversidad nativa, marina y continental y de los servicios ambientales, y se fortalecerán el Observatorio Nacional de Biocomercio (OBIO).

En síntesis, la política busca la promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles, con el fin de mejorar el desempeño de los sectores productivos y del proceso de concertación de la agenda interna para la competitividad y la productividad, en cuyo marco la variable ambiental deja de ser percibida como un costo adicional convirtiéndose en una oportunidad para crear competitividad y facilitar el acceso a los mercados nacionales e internacionales.

Implementación de acciones sectoriales que integren consideraciones ambientales.

En la perspectiva de fortalecer la responsabilidad de la gestión ambiental en las etapas de planeación y desarrollo de los sectores económicos del país, se profundizará el esquema de implementación de las *Evaluaciones Ambientales Estratégicas –EAE–*, en especial en los sectores de infraestructura, transporte y minero-energético, de turismo y salud ambiental, las cuales serán desarrolladas por los ministerios correspondientes.

Los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Minas, en coordinación con el DNP, formularán un documento Conpes para el sector minero, cuyas acciones servirán de insumo para la formulación de la política sectorial minera contemplada en el capítulo sobre “*Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo*” del presente Plan de Desarrollo.

Educación ambiental y participación.

El desarrollo de la gestión pública ambiental requiere espacios reales de participación, que permitan construir una *cultura ambiental ciudadana* para que *individuos y colectividades identifiquen, conozcan, entiendan y ejerzan sus derechos y responsabilidades* frente a la sociedad y a su entorno. Así, la educación ambiental y la participación social en la gestión ambiental constituyen herramientas de carácter transversal que apoyan el desarrollo de todas las acciones que contribuyen a mejorar las condiciones ambientales de los territorios, legitiman la acción del Estado y ayudan a la consolidación de la gobernabilidad ambiental.

PND (2010-2014). “Prosperidad para todos”

Existe un amplio reconocimiento de la relación directa entre el deterioro ambiental, el aumento de la pobreza y su carga desproporcionada sobre los segmentos más vulnerables de la población. “La degradación ambiental es un tema fundamental para el desarrollo de cualquier país, se encuentra ligado de manera inseparable y es causa de problemas asociados a la pobreza, el hambre, la inequidad de género y la salud, entre otros.” Se estima que la degradación ambiental en Colombia representa pérdidas equivalentes al 3,7% del PIB; cifra que contempla los costos asociados con la contaminación atmosférica urbana e intradomiciliaria, los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, los desastres y la degradación de los suelos y está asociada a un mayor incremento de las tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente entre los más pobres.

El futuro ambiental de Colombia depende, en buena medida, de la calidad del desempeño general de la economía y del fortalecimiento de la democracia. El crecimiento económico debe acelerar cambios tecnológicos en los sectores de la producción de manera que se mejore su eficiencia para minimizar el deterioro ambiental. En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, busca avanzar hacia la Prosperidad Democrática impulsada por cinco locomotoras –*agricultura, minero-energética, infraestructura, vivienda e innovación*–, las cuales conforman la estrategia de crecimiento económico sostenible y de competitividad como pilar fundamental para alcanzar un mayor bienestar de la población. Esto último se expresa en la reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades, y la convergencia del desarrollo regional.

De acuerdo con lo anterior, la política ambiental está supeditada a la política sectorial orientada al crecimiento de la economía, soportada en las denominadas “Locomotoras” del desarrollo. De hecho, en este gobierno se ha puesto en evidencia como nunca antes la exploración y explotación minero-energética a gran escala, la agricultura empresarial de biocombustibles y otros *commodities*, la infraestructura, la vivienda y la innovación. Dichas políticas ha exacerbado los conflictos ambientales surgidos de la explotación minero-energética y los proyectos de agricultura comercial a lo largo y ancho del país. La situación, no obstante, es paradójica, dado que este gobierno volvió crear el Ministerio del Medio Ambiente, deslindándolo del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial.

REFLEXIONES FINALES

Dado que los avances en la formulación de la política ambiental en Colombia es reciente, no se sabe cuáles son los instrumentos más idóneos para el logro de los objetivos de conservación de los recursos naturales y garantizar el derecho a un ambiente sano. Se insiste, de todas formas, en los de carácter económico, debido a que éstos siendo individualmente racionales, es decir, que actuando en beneficio propio, logran una utilización adecuada (sostenible) del medio ambiente y los activos ambientales. Además de la relación costo/efectividad y costo político, los instrumentos económicos pueden ser mejores, comparados con los de regulación directa o, incluso, los administrativos.

La aplicación de los instrumentos económicos –impuestos, tasas, subvenciones, incentivos fiscales– muchas veces no son aplicables debido a que no existen o no están bien definidos los derechos de propiedad de los recursos y servicios ambientales. Muchos, como el aire, el agua, la pesca en alta mar o en río son de “acceso libre”, y otros de acceso común, lo que dificulta la asignación de precios y la aplicación de los principios del mercado. Aunque tampoco está plenamente demostrado que la propiedad privada sobre un bien, por ejemplo, la tierra garantice su conservación. Y si así fuese, porqué en Colombia por lo menos el 50% de los propietarios de la tierra no tienen legalizados sus derechos de propiedad.

La aplicación del principio “el que contamina paga” no siempre es aplicable, en unos casos porque los efectos dañinos sobre el ambiente persisten en el tiempo o son muy difíciles de calcular, y en otros, porque no es aplicable cuando las externalidades causadas son irreversibles, como es el caso de la pérdida de la diversidad biológica, pues hasta hoy no se conoce la tecnología que permita restaurar la pérdida de la biodiversidad. En este caso resultarían más eficaces instrumentos de persuasión moral o incluso los de regulación directa y administrativos. Además, la aplicación del mercado a la protección de los recursos naturales requiere la concurrencia de los actores comprometidos en su uso y, en el caso de las generaciones futuras, no resulta viable.

Otro de los supuestos en que se sustentan los instrumentos económicos de política ambiental es que hay una sustituibilidad absoluta entre el capital creado por los humanos y el “capital natural”, donde lo importante es mantener el stock de capital total de la economía. Podría pensarse, y de hecho así lo han planteado algunos, que lo fundamental no es conservar un stock determinado de minerales, ni los bosques tropicales, sino sustituir su escasez total o parcial por bienes de capital, escuelas y puestos de salud; es decir, reemplazar su capacidad productiva, caso que puede ser válido para la escasez de carbón, pero no

para la destrucción de los bosques que, además, del valor económico que representan albergan una riqueza que no es estimable crematísticamente.

En últimas, en una sociedad sustentable, los precios deben expresar la verdad ecológica, pero en la realidad no lo hacen; subestiman la escasez de los activos y funciones ambientales e ignoran las necesidades de las generaciones futuras. Respecto a la sostenibilidad ambiental y la equidad social, el mercado no es la mejor institución orientadora. Dejar a su arbitrio la conservación de los recursos naturales, la calidad del ambiente y la superación de la pobreza es un riesgo muy alto para la sociedad. Una sociedad sustentable se construye sobre la base de una economía ecológicamente eficiente, es decir, aquella que maximiza el bienestar resultante del proceso económico y minimiza los flujos de materia y energía del sistema productivo.

Lo anterior se apoya en un concepto de *ciudadanía liberal*, soportado en los derechos y garantías que el Estado debe garantizarle a los ciudadanos, tal como quedó consignado en la CPC de 1992. Adicionalmente, el concepto de ciudadanía garantiza la libertad de los ciudadanos, de manera que, sin afectar los derechos de los otros, pueda mejorar sus condiciones de vida. Se supone que el ciudadano, en pro del bien particular terminará buscando el bienestar de todos. Dicho concepto de ciudadanía, en correspondencia con la *ciudadanía republicana del bien común*, soportada en las responsabilidades y los deberes, puede garantizar el uso y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y el medio ambiente en un Estado nación. No obstante, dado que las acciones privadas y públicas de los ciudadanos sobrepasa los límites territoriales de los estados nacionales y tienen repercusiones públicas, se requiere un concepto de ciudadanía diferente. El concepto que aplica a estos requerimientos transnacionales de los impactos ambientales, es la *ciudadanía ecológica*, que si bien considera los principios de la ciudadanía liberal y republicana cívica, incorpora los principios de justicia, transterritorial, inter y intra- generacional.

En consecuencia, en esta ponencia se sugiere instrumentos de política orientados a la creación de conciencia acerca de la apropiación, uso y protección de los recursos naturales y del ambiente. La propuesta se sustenta en el hecho de que la naturaleza y los servicios ambientales no son solo recursos para los fines humanos, que se pueden convertir en recursos y mercancías, que se pueden transar en los mercados como cualquier objeto. La naturaleza y sus bienes y servicios son portadores de un valor intrínseco, que no se puede reducir a valor económico y con ello a precio. Adicionalmente, esta propuesta parte de la construcción de un visión de sociedad que defina una concepción del “buen vivir”, cimentado en la equidad y la justicia, transnacional, inter e intra-generacional, en el cual los seres humanos no son más que un miembro de la comunidad moral, que incluye la tierra y otros seres vivientes.

BIBLIOGRAFÍA

DOBSON, Andrew. Ciudadanía y Medio Ambiente. Proteus. España, 2010. pp. 275.

Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Carta de la Tierra. Río de Janeiro, junio de 2004.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. DNP. La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. . Santa Fe de Bogotá. 1991. pp. 451- 504.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP, Plan de Desarrollo “Las Políticas del Salto Social” Documento CONPES, Tomo II, Bogotá, junio de 1995, pp. 427- 469.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP. Las políticas del salto social. Documento CONPES. Tomo II. Bogotá, 1994. pp. 451.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP. Cambio para construir la paz, Plan de desarrollo 1998- 2002. Bogotá, 1998.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP, Bases Plan de Desarrollo 2002- 2006. Hacia un Estado Comunitario, Bogotá. DNP. 2003, pp. 149-155.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP, Bases Plan de Desarrollo 2002- 2006. Estado Comunitario. Desarrollo para todos. Tomo II. DNP. Bogotá, 2006.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014. Prosperidad para todos. DNP. Bogotá, 2010.

RODRÍGUEZ-BECERRA, Manuel y ESPINOZA, Guillermo. Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas. David Wilk, Editor. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. p. 81.

SANTAMARÍA, Ricardo. SOS ambiental en Colombia. En: Lecturas Dominicales. El Tiempo. Bogotá, 14 de diciembre de 2003, pp. 3-5.