

LOS CONTRASTES ENTRE SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL: EL CASO DE LA GESTIÓN DE LAS RESERVAS DE BIOSFERA

Autor: Crispiniano Duarte Vega

Resumen

Cuando se formuló la actual Política Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993), es indudable que en ella primaron factores internos (condiciones) y externos (orientaciones) que coadyuvaron a consolidar una visión ambientalista fundamentalmente reconciliadora. Sin embargo, en la medida que avanza su implementación y desarrollo el “juego de las preferencias” entra a redefinir su significado. No es extraño que bajo ciertas premisas socioeconómicas lo sectorial (factores de especialización productiva) prime ante lo territorial (desarrollo y sostenibilidad).

Con estos criterios, la institucionalización o fortalecimiento institucional de las instancias organizacionales que disponen y regentan las políticas de Estado implica necesariamente desarrollar una manera y una forma de ver y actuar de acuerdo con unos principios de control y manejo que permitan caracterizar y definir unos principios ambientales como lo son los de protección, conservación y sostenibilidad dentro de un marco de desarrollo y bienestar de las poblaciones implicadas. Basados en este fundamento de lógica gubernamental, es preciso tratar de articular los significados que han dado pie a las maneras de intercalar las acciones pertinentes que permitan, posibiliten y coadyuven a la definición y soporte de una permanente y precisa acción estatal. Por lo tanto, estas dimensiones (sobre el concepto de uso) del territorio son efectivamente las que permiten delimitar las acciones y opciones que desde el Estado se toman en la permanente búsqueda de su representación institucional de toda la población, presente y ausente de cada escenario específico. En este caso las reservas de biosfera (RB).

Palabras clave: *Sostenibilidad, desarrollo, institucionalidad, política pública.*

Presentación

Tomando como referencia básica el documento Reservas de Biosfera: la Estrategia de Sevilla & un Marco Estatutario de la Red Mundial¹, es posible decir que la Estrategia de Sevilla (ES)

¹ Documento “base” dentro del programa de la Unesco sobre el hombre y la biosfera (MAB) denominado Reservas de Biosfera, la estrategia de Sevilla & el marco estatutario de la red mundial. Unesco, 1996. París, Francia.

propone y dispone una serie de referentes de índole conceptual y pragmática para generar unas aplicaciones u objetivos y así poder establecer un *marco institucional global* de una multiplicidad de *núcleos* de protección y conservación ambiental. De manera muy puntual, la ES como *marco* estratégico posibilita consolidar unos “ambientes de reconocimiento” en donde las condiciones elementales de la biodiversidad puedan ser definidas y caracterizadas de forma apropiada a partir de esos “ambientes” y se pueda generar a partir de ello un escenario territorial de protección² a la vez que se garantice una constatación, observación, seguimiento y evaluación de dichos ambientes. En síntesis, el constituir las RB permite tener una información permanente, precisa y aplicada de los evidentes síntomas de degradación de los ecosistemas.

Al proponer estas estrategias desde las RB como proyecto instituyente enmarcado en el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) (Unesco, 1974), lo que se posibilita es dar un viraje conceptual a los fundamentos clásicos sobre el ambiente y su protección, ya que “las Reservas de Biosfera son propuestas ***‘hechas a los gobiernos nacionales para satisfacer algunos criterios’*** (de índole técnico-administrativa) y cumplir un mínimo de condiciones para que (sus acciones resultados) puedan ser admitidos en la Red”³.

Con ello y sobre la base conceptual de lo que significan las “organizaciones público/gubernamentales”, se plantean unos marcos de institucionalización cuyas propuestas orientan la constitución de unas RB que parten definiendo conceptualmente el fenómeno y caracterizan una clasificación organizacional en torno a unas formas denominadas como

- Núcleo
- Tampón
- Transición

A partir de estas “denominaciones” se entra a plantear una dimensión problemática desde los planos organizacionales y lo que significa la “gestión ambiental” de los territorios por proteger. Conceptualmente, se pretende que esta clasificación pueda definir y caracterizar un *saber* que posibilite articular los factores que causan las distorsiones ambientales y posibilite tener en cuenta las consideraciones socioeconómicas y de economía política (relaciones de producción) que inciden en la degradación ambiental.

Al definir estas características, se plantea una *estrategia global* enmarcada en cuatro *objetivos*, a saber:

1. “Utilización de las RB para la conservación de la diversidad biológica natural y cultural” (factores de interrelación)

² Sin embargo, “... las reservas de biosfera son mucho más que simples zonas protegidas. Así, las reservas de biosfera están a punto de poder asumir una nueva función. No solo constituirán, para la gente que vive en ellas y en sus alrededores, un contexto para desarrollarse plenamente en equilibrio con el medio natural, sino que también contribuirán a responder a las necesidades de la sociedad en su conjunto mostrando el camino hacia un futuro más sostenible”. (Ibid., p. 5).

³ Ibid., pp. 4.

- a. Mejorar la cobertura de la diversidad natural...
- b. Integrar las reservas de biosfera...

Con nueve “*recomendaciones*” –tres internacionales y seis nacionales–, que apuntan a la promoción y preparación de los escenarios ecosistémicos.

2. “*Utilizar las RB como modelo en la ordenación del territorio y lugares de experimentación y DS*” (uso y usufructo)

- a. Conseguir el apoyo y la participación de las poblaciones locales.
- b. Lograr un ajuste armonioso entre las distintas zonas de la reserva...
- c. *Integrar las RB en el planeamiento regional.*

Dieciséis “*recomendaciones*” –una internacional, siete nacionales y locales– caracterizan este objetivo tendiente a consolidar los efectos sociales y económicos.

3. “*Utilizar las RB para la investigación, la observación permanente, la educación y la capacitación*” (*factores de científicidad; correlaciones conceptuales y de comprensión sobre los significados vitales*)

- a. Ampliar el conocimiento de las interacciones entre los seres humanos y la biosfera.
- b. Mejorar las actividades de observación permanente.
- c. Fomentar la educación, la conciencia pública y la participación.
- d. Mejorar la formación de especialistas y administradores.

Los factores de científicidad se apoyan en veintinueve “*recomendaciones*” –doce (12) internacionales, cinco (5) nacionales y doce (12) locales– con el propósito de poder desarrollar procesos pedagógicos y de capacitación del escenario ambiental.

4. “*Aplicar el concepto de RB*” (*procesos de autogestión y relaciones institucionales o factores de implementación del “modelo”*).

- a. Integrar las funciones de las RB.
- b. Fortalecer la *red mundial* de RB.

Los problemas *in situ* se abordan a partir de treinta y ocho “*recomendaciones*” –dieciséis internacionales, trece nacionales y nueve locales– como una manera de situar globalmente las dificultades locales.

Ahora bien, a renglón seguido, la propuesta de la Unesco sobre la implementación del “*modelo*” referido de las RB define que los *objetivos principales* relacionados en la ES tienen que ser puntualizados y sintetizados en unos *indicadores de aplicación*⁴, los que deben dar cuenta de forma cuantitativa de cómo se desarrollan cualitativamente los fenómenos. Es una manera de “traducir” y situar de manera aplicada toda la problemática ambiental y los

⁴ (Pp. 14 - 16) del Documento RB, “Estrategia de Sevilla”. Unesco, 1996.

factores de degradación. Se debe ir de lo general (fenomenológico) a las precisiones particulares (lo local) que inciden en lo global.

En lo que tiene que ver con la postulación de aquellos espacios territoriales que se consideran susceptibles de ser elevados a la categoría de RB, se plantean en la ES unos procesos y acciones tendientes a formular las propuestas que los Estados nacionales deben acoger. Para ello se dispone de un instrumento (formulario) que está dividido en tres partes fundamentales, con lo cual se pretende dar cuenta de las características y viabilidad del escenario propuesto para ser considerado como RB. Las tres condiciones que se tienen en cuenta están dadas por

- La *identificación*: Demostrar que la zona propuesta cumple con los requerimientos, apoyos y criterios de las RB establecidos por la ES.
- La *delimitación*: Es la descripción de los escenarios físicos, humanos, biológicos, culturales e institucionales que convalidan la necesidad de proteger estos espacios.
- La *inscripción*: Son los pasos y procesos requeridos para adelantar el reconocimiento institucional.

Con esta perspectiva organizacional se entiende que la figura de las RB debe emerger en el plano institucional de los Estados que han acogido los *parámetros* que desde las instancias internacionales se promueven para la *protección/recuperación* y la sostenibilidad ambiental plena.

Es también necesario recalcar, y este es el fundamento y propósito del presente trabajo, que las RB, como todo proyecto, necesita una revisión periódica permanente en el entendido de que los procesos de degradación ambiental no dan tregua. Se requiere por parte del Estado colombiano permitir al Consejo Internacional de Coordinación (CIC) del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la Unesco (1974) “revisar cómo cada reserva de la biosfera está cumpliendo con los criterios del artículo 4.º del Marco Estatutario (ME) y en particular con las tres funciones”⁵ determinadas por “... una función de *conservación* para proteger los recursos genéticos, las especies, los ecosistemas; una función de *desarrollo*, a fin de promover un desarrollo económico y humano sostenible; y una función de *apoyo logístico*, para respaldar y alentar actividades de investigación, de educación, de formación y de observación permanente relacionadas con las actividades de interés local, nacional y mundial encaminadas a la conservación y el desarrollo sostenible”⁶.

Establecidas las funciones principales y con el propósito de adelantar las evaluaciones de las RB los instrumentos⁷ puestos a disposición por la Unesco, constan de tres partes fundamentales:

⁵ Unesco, Programa el Hombre y la Biosfera (MAB) Formulario de revisión periódica de reservas de la biosfera. Enero de 2013, p. 1.

⁶ Página (P. 4) del Documento RB, “Estrategia de Sevilla”. Unesco, 1996.

⁷ “Revisión periódica de reservas de Biosfera”. Unesco-biosfera”. Programa el Hombre y la Biosfera (MAB). Formulario de revisión periódica de reservas de biosfera. Enero de 2013.

1. Los cambios positivos o negativos (generales) que ha experimentado la RB objeto del análisis y por el tiempo estipulado en el informe de evaluación.
2. La descripción detallada en torno a los efectos sobre la población, el territorio y los cambios biológicos que se hayan ocasionado a partir de la implementación de la RB. Además, se debe detallar el compromiso institucional como participación de la población, entidades de gobierno y asociaciones de apoyo y ayuda nacional e internacional.
3. Un soporte documental que consta de dos (2) anexos:
 - A.1. Este “se utilizará para actualizar el Directorio de Reservas de la Biosfera en MABnet”.
 - A.2. Son materiales de promoción y comunicación de lo que es y ha sido la RB.

Vistas así las cosas, las RB como la dimensión institucional que promueve la *conservación/protección* de los ecosistemas se soportan en primer lugar en una *conceptualización* en la cual se define y propone su escenario organizacional. En segundo lugar, definen unos *factores de creación* de las RB establecidos por su *identificación, delimitación e inscripción*. Y en tercer lugar, se establecen unas *determinaciones* que faciliten una *revisión periódica* de estos escenarios.

Hechas estas precisiones sobre los lineamientos de institucionalización de las RB trazados por las instancias internacionales, es necesario, en primer lugar, establecer una especie de “ruta crítica” que deben seguir las instancias del Estado colombiano para implementar las acciones institucionales tendientes a implementar la figura de las RB en las áreas de protección definidas como tal. Con ello es comprensible que un proyecto global como el planteado por la Unesco se tiene que articular a los “programas de protección” que existen o se generan fundamentalmente a partir de la política ambiental del Estado colombiano (políticas públicas), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y la estructura institucional pertinente. En segundo lugar, en esta ponencia se plantean de manera muy sucinta los “hallazgos preliminares” deducidos de la parte “operativa y de procesos” de las diferentes instituciones, y en tercer lugar se plantean unas “consideraciones” que permitan hacer una primera aproximación a los factores de problematización institucional que implica descubrir las primeras insuficiencias de implementación del modelo de RB.

1. Ruta crítica

Es posible entender por *ruta crítica* el proceso por el cual todas las ideas de protección y conservación de los ecosistemas han tomado forma institucional a través de las consideraciones (percepciones) que sobre la naturaleza se han originado en las instancias internacionales para ser aplicadas por los gobiernos y responsables del manejo del Estado. Desde esta perspectiva se puede concluir de forma preliminar que la ES emerge como un “marco de acción de política ambiental” tendiente a generar en los Estados una “ruta” de acción institucional para que actúen en pleno consenso con los lineamientos que la protección de la biodiversidad exige.

De esta manera, la implementación de toda política ambiental que tienda a la protección y conservación de la biodiversidad requiere una práctica analítica permanente como lo es la *evaluación/valoración* para ver y medir los efectos de tales políticas y así establecer la coherencia de la su formulación. Aunque los análisis *ex ante* ponen en resolución aspectos fundamentales de la naturaleza de tales políticas y dan relevancia institucional a las propuestas, no significa que se dejen de lado otras instancias estructurales fundamentales que tienen que ver con la organización y gestión de estas políticas. Estas situaciones difíciles de resolver resultan claves en una de las etapas esenciales del *ciclo*, la implementación⁸. De hecho, toda propuesta, por beneficiosa que parezca, no deja de causar dificultades en su aplicación.

Sin dejar de lado lo expuesto, es posible ver que los contenidos de una política como la ES tienen que hacerse específicos en los marcos institucionales como los “*mapas de procesos*” que caracterizan los propósitos que motivan tal o cual acción; y en el caso de las políticas ambientales, la *acción del Estado* marca no tanto las preferencias de quienes toman decisiones, como puede ser el caso de las decisiones gubernamentales, sino que tienen que delimitar el “cómo” de la acción estatal, lo cual apunta al cumplimiento de los imperativos constitucionales en aras de suplir necesidades sociales⁹, fundamentalmente las proteccionistas y conservacionistas.

Un ejercicio que contemporiza con estas definiciones es la investigación referenciada en el libro de André-Noël Roth Deubel (2002) *Políticas públicas*, en el capítulo VI se muestra

⁸ De acuerdo con Luis F. Aguilar (2005), en la *Introducción* al texto de Giandoménico Majone; *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas* (pp. 19 y 20): “Al ámbito de las preocupaciones por la eficiencia de los gobiernos y de sus administraciones pertenecen dos corrientes disciplinarias y profesionales que han renovado en fecha reciente el entendimiento y la práctica de la administración pública: *el análisis de políticas públicas y la gerencia pública*. (...) El análisis de políticas ha concentrado su atención en el proceso de toma de decisiones del gobierno, mientras que la gerencia pública centra su interés en la dirección de las organizaciones públicas que se hacen cargo de llevar a efecto las decisiones de los gobiernos. En verdad, estas dos corrientes disciplinarias, no obstante sus diversos acentos teóricos, instrumentos metodológicos y aplicaciones profesionales, se empalman y correlacionan, pues ambas integran en su estudio los enfoques de la teoría de la decisión y la teoría de la organización”.

⁹ “Por su complejidad en términos de dominio de saberes, de conflicto de intereses, de diseño de instituciones y de políticas públicas, se considera que la política ambiental es una excelente reveladora de la naturaleza del Estado. La temática ambiental permite mostrar cómo una nueva problemática ha sido abordada e integrada por el sistema político de un Estado en desarrollo” (André Noel Roth. *Políticas públicas*, 2004: 167).

cómo “la evolución de las relaciones entre el Estado y su ambiente natural durante el siglo XX son los indicadores de los cambios ocurridos en los ‘valores’ que dominan la acción pública. Por ello centrar la atención en las *políticas públicas ambientales* (PPA), particularmente en los momentos en que estas han variado de manera crítica, permite evidenciar y sacar conclusiones de los cambios administrativos en el Estado colombiano”¹⁰. De ahí que el *análisis de cambio de política pública* tenga que ser ampliamente referenciado en todo proceso de desarrollo institucional por la valoración y peso perceptivo que del medio institucional y organizacional se debe tener en las transformaciones de la Política Nacional Ambiental (PNA), ya que, en términos de los especialistas, el grado de complejidad por el dominio cognitivo y el conflicto de intereses resultan más que relevantes al jugar un papel de primer orden, sobre todo en el diseño organizacional, pues “el significado (político e institucional) se construye en el contexto del conveniente compromiso con la acción”¹¹.

De tal manera, toda propuesta que implique un “*reacomodamiento*” de las acciones institucionales, como lo es la ES, implica un cambio de ciertas percepciones, procedimientos y prácticas institucionales. En este orden, el *cambio* se erige como una situación temporal y aplicada a un territorio específico, sobre todo por el modo como se percibe ese ambiente natural a través de los objetivos (los ‘cuatro’ de las RB). Pero este no es cualquier tipo de cambio marginal, son transformaciones sustanciales y profundas en el sentido de reforma de paradigmas, entre ellos el propio concepto de “*área protegida*”, como lo define el documento de las RB, estableciendo para ello ciclos que de forma determinante señalen una suerte de percepción ambiental para determinar cuáles fueron y son las circunstancias que a manera de motricidad generan(ron) tal o cual situación, a la vez que hace específico tanto el papel desempeñado por los diferentes actores sociales y el Estado como la capacidad de los primeros para influir en las determinaciones del segundo.

En estricto orden, el estudio de Roth (2002) permite identificar tres tipos de políticas ambientales: la primera, una política *clásica* (siglo XIX, 1936); la segunda, una política *productivista* (1936-1990) y la tercera, una política de *desarrollo sostenible* (1991-...). El siguiente cuadro, modificado con algunas adiciones frente a la propuesta del autor referenciado, permite establecer una serie de “*valores*” y la caracterización de unas acciones institucionales de la autoridad ambiental que guardan una estrecha relación con cada época y ubican la ES en el marco de uno de los postulados *dialécticos* de más amplia difusión en el momento la *conservación vs. el desarrollo*.

¹⁰ André-Noël Roth Deubel (2002) “*Políticas públicas*”. Ed. Aurora, Bogotá D. C., pp. 167-168.

¹¹ March, James G. y Olsen, Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. Base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., p. 94.

<i>Etapas de la PNA Frente a los procesos internacionales</i>	<i>Clásica</i>	<i>Productivista</i>	<i>Desarrollo sostenible</i>
<i>Normas y valores políticos orientadores</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Desconocimiento del “medio” ◆ Estado guardián e interventor del orden natural ◆ El hombre debe ser un dominador de la naturaleza 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ El “medio” es un recurso ◆ El Estado dinamiza el desarrollo económico ◆ El hombre puede dominar la naturaleza 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ El miedo a la destrucción del “medio” ◆ Estado orientador/coordinador ◆ El hombre es parte de la naturaleza
<i>Principios de política ambiental</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Definición del derecho de propiedad ◆ Conquista territorial 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Explotación intensiva científica vs conservación. ◆ Conquista territorial 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Política sostenible ◆ Prevención ◆ Quién contamine o consume paga, Ag. 21
<i>Instrumentos privilegiados</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Política reglamentaria ◆ Política fiscal, Código 1912 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Planeación centralizada ◆ Política reglamentaria 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Leyes marco ◆ Planeación descentralizada ◆ Participación ciudadana

Tomado y modificado de André-Noël Roth Deubel del libro *Políticas públicas*, p. 176.

Bajo este contexto, se puede afirmar que las “acciones institucionales propuestas” como las RB muestran el carácter que tiene el Estado; y a su vez, este mismo Estado y quienes lo representan deben moverse en el contexto de tiempo y espacio que la acción política les determina¹². Cuando se aceptan las formulaciones internacionales, es indudable que en su aplicación priman factores internos y externos que coadyuvan a consolidar una visión ambientalista reconciliadora y de sostenibilidad. Sin embargo, en la medida que se avanza hacia la implementación, el juego de las preferencias entra a redefinir su significado. No es extraño que lo sectorial prime ante lo territorial; es el caso de la evolución y consolidación de los servicios turísticos, que en las últimas décadas han desconocido *de facto* el referente social y antropológico del ordenamiento ambiental del territorio¹³.

Entonces cuando se menciona que la implementación o ruta crítica de procesos como los que la ES señala como la definición de un “marco estatutario...” global para la caracterización

¹² “Al construir una teoría podría resultar conveniente dejar de lado el contexto institucional para facilitar el entendimiento de la forma como operaría un instrumento en una situación ideal. Las teorías formales de las políticas económicas o ambientales suelen proceder de esta forma. Pero los problemas prácticos se relacionan siempre con contextos particulares y deben atacarse con acciones realizadas en situaciones reales. (...) Un problema práctico no se resuelve ofreciendo una solución teórica que no tome en consideración las limitaciones impuestas por el contexto” (Majone, 2005: 161).

¹³ El desarrollo del *ecoturismo* rebasó los límites que la Ecología le plantea a esta actividad, como son los de *cargas* de visitantes y *descargas* de residuos en espacios de alta sensibilidad.

de unas “Reservas de Biosfera” que sirvan como “barreras de detención” a la degradación ambiental, se está frente a un dilema de grandes repercusiones, lo que significa en primer lugar la aparición de una suerte de “confrontación” (dialéctica) entre conservación y desarrollo, un desarrollo que implica el uso (sin abuso) de la naturaleza como recurso y la necesidad apremiante de no permitir la sobreexplotación de un medio altamente sensible. En segundo lugar, emerge un problema de “equidad” entre quienes acceden a la explotación del “medio” y quienes no lo pueden hacer o no lo requieren en el entendido de que ante todo se está hablando y determinando sobre la disposición de “*bienes públicos*”.

A continuación se relacionan algunas situaciones institucionales (preliminares) que se han detectado y la manera como desde el Estado se promueven los postulados generales de la ES.

2. Los hallazgos preliminares

Hechas las primeras averiguaciones sobre las dinámicas institucionales ejecutadas para la implementación de la ES o gestión de las RB, se debe caracterizar lo que significan, conceptual y teóricamente, los instrumentos en los procesos de gestión pública e institucional. Se parte del supuesto técnico de que las variables y los indicadores no son sino unos “*referentes de acción*” que en nada reemplazan la información que se debe tomar de las propias fuentes en la toma de decisiones institucionales. De ahí la necesidad de adelantar los “talleres” propuestos en este convenio.

Sin embargo, una aproximación teórica de los instrumentos (variables e indicadores) define en primer lugar que al analizar el sistema de indicadores de gestión presente en toda organización pública o privada, se tiene que acudir a una revisión analítica de antecedentes y de información primaria, secundaria, sin renunciar a una aplicación de *muestras* a profundidad, como talleres y entrevistas, así como información clasificada como pertinente, lo que debe permitir tener la seguridad de que lo que se está tomando como referencia clave tiene la mínima posibilidad de error o dispersión. En segundo lugar, al detallar el marco conceptual de los indicadores de gestión y su entorno organizacional relacionado, estos tienen que dar perfecta cuenta de su aplicación y la manera como fueron tomadas las variables clave. Hoy en día los indicadores de gestión son aplicados (por lo regular) para medir los procesos de forma separada, limitando de esta forma un análisis más integral y sistémico del desempeño, asignando permanentemente responsabilidades a un área específica de la organización sin tener en cuenta el todo. En consecuencia, una pregunta vigente en todo proceso de medición es cuál es el sistema óptimo de indicadores de gestión que se requiere para ser plenamente determinantes en sus resultados.

Según lo planteado por Bernate (en línea, 2005), actualmente las organizaciones necesitan medir su desempeño, basados en la aplicación de indicadores de gestión

que les permitan establecer un nivel de rendimiento óptimo con el objeto de alcanzar posicionamiento y reconocimiento... de ahí, que los sistemas de indicadores de gestión han demostrado ser una herramienta útil para suplir la falta de competencia, ya sea para los directivos..., que tienen la responsabilidad de la operación, como para quienes tienen la misión de controlar el cumplimiento eficiente de los compromisos asumidos y fijar nuevas metas a futuro”.

En este orden y vistos los dos postulados anteriores, lo que se percibe generalmente en los escenarios organizacionales es que se han incorporado en los procesos de cuantificación elementos de gestión que no son lo suficientemente decantados en su contexto, lo cual imposibilita evaluar con precisión los logros o señalar falencias para aplicar los correctivos necesarios. En este orden y como una forma de subsanar inconvenientes, los indicadores se deben establecer desde el mismo momento en que se elabora el *plan estratégico*¹⁴, los cuales a su vez deben corresponder con el *plan operativo*¹⁵. Es claro que el principal objetivo de los indicadores es, en primer lugar, evaluar el desempeño de las áreas protegidas mediante parámetros establecidos en relación con las metas (gestión) y, en segundo lugar, observar y valorar la tendencia en un lapso y en un espacio específico (territorialización). Con los resultados así obtenidos se pueden plantear soluciones o desarrollar herramientas que contribuyan al mejoramiento de los procesos y conlleven la consecución de lo establecido.

En síntesis y de manera general, un indicador es solo una *señal* que permite observar y medir el comportamiento de una determinada variable. Los indicadores no pueden ser considerados como superlativos, solo ponen a flote los aspectos cuantitativos y cualitativos de los fenómenos referenciados, así como el impacto, la eficiencia y eficacia de las actividades adelantadas dentro de un proceso de gestión organizacional. En el caso de las RB, los indicadores se presentan como valores, unidades, índices, series estadísticas u otros datos que caracterizan a las acciones institucionales. Sin embargo, no se exige a estos instrumentos de ciertos límites ya que su puntualidad los hace insuficientes por cobertura e interpretación.

Con estos elementos de juicio conceptual se hace la siguiente presentación de algunos “instrumentos” hallados en las entidades referenciadas. De estos mapas operativos y de gestión (MOG) se tiene que reivindicar su calidad por la precisión conceptual y su propósito tendiente a desarrollar la ES, caracterizando así mismo los instrumentos que posibilitan el cumplimiento de los objetivos de las RB.

Mapas operativos de las instituciones por cuyo conducto se pueden gestionar las RB			
Instituciones	Instrumento	Propósito	Comentario

¹⁴ En este caso la Estrategia de Sevilla define en sus “objetivos generales” lo que puede ser un cúmulo de indicadores pertinentes a la gestión ambiental de un territorio específico.

¹⁵ Los “indicadores” del Plan Estratégico (RB) se deben reflejar en los “planes operativos” de las instituciones colombianas.

MADS	<p>Cuadros operativos que <i>caracterizan los procesos de</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Formulación de Políticas Ambientales</i> 2. <i>Instrumentación ambiental</i> 3. <i>Gestión del DS</i> 4. <i>Ciclos de planificación</i> 5. <i>Gestión integrada del portafolio de planes, programas y proyectos</i> 6. <i>Gestión de la información y de las comunicaciones</i> 	<p>Cada cuadro (mapa) establece una “ruta crítica” de procesos en los cuales a la vez se definen responsabilidades también se desarrolla una evaluación permanente (mejora continua) de los procesos a través del “ciclo PHVA”.</p>	<p>Es evidente que el MADS posee una instrumentación básica para ejecutar la implementación de las RB. Sin embargo, se requiere el marco normativo que defina su apoyo legal, jurisdicción operativa y soporte financiero.</p>
<p>Unidad Administrativa de Parques Nacionales en Colombia (UAPNNC)</p>	<p><i>Documento:</i></p> <p><i>Plan de acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) en Colombia</i></p> <p><i>2010-1019</i></p>	<p>Define los <i>programas, proyectos y acciones</i> por aplicar en las áreas protegidas.</p>	<p>Aparece en el <i>Eje # 3 Objetivo # 6</i>, una alusión a las RB.</p> <p>En ningún otro espacio ni dentro de los propósitos institucionales de planeación y planificación aparece mención alguna.</p>
<p>Corporaciones autónomas regionales (CAR)</p>	<p><i>Documento:</i></p> <p><i>Plan de Acción Corporativo Ambiental 2012-2015</i></p> <p>Corpomag</p>	<p>Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental</p>	<p>No hace ninguna alusión a las RB, a pesar de contener en su jurisdicción dos de las cinco que han sido declaradas en Colombia.</p>
<p>Gobernaciones departamentales (GD)</p>	N. A.	N. A.	
<p>Municipios y distritos especiales (MM. y DD.)</p>	N. A.	N. A.	

Organizaciones no gubernamentales (ONG)	Se desconoce		
--	--------------	--	--

Consideraciones Finales

Una conclusión de esta primera aproximación a los factores institucionales está dada por la modesta comprensión que se tiene de lo que significa los postulados de las RB planteados por la ES. Es evidente que en las organizaciones ambientalistas lo que existe es una sola alusión al nombre de RB como un escenario al que se debe arribar.

En segundo lugar, el que no se hayan desarrollado los procesos tendientes a la implementación del “modelo” técnico/administrativo propuesto por la ES se debe fundamentalmente a insuficiente respaldo legal y formal que todos los actos administrativos deben tener. No existe una “norma” que enmarque, defina, disponga los recursos y los procesos para llevar a cabo la implementación de la ES.

En tercer lugar y como consideración inicial, el hecho de que no exista una dinámica institucional para desarrollar la ES motiva a buscar los factores que han hecho imposible la implementación de la ES y hallar esa “ruta crítica” que lo posibilite.

En cuarto lugar, a partir de los primeros documentos analizados y el taller realizado (03-11-15 en el MADS) se ha podido percibir que no existe mucha claridad sobre la manera en que los cuatro factores estratégicos –*protección, conservación, sostenibilidad* y su enclave el *desarrollo*– están inmersos en la ES. Resulta significativo que el *fortalecimiento institucional* de las diferentes entidades tiene como guía y marco direccional la “*protección*”; sin embargo, a partir de este primer factor no se han definido los mecanismos que posibiliten la “*conservación*” ni menos existen criterios técnicos y políticos que hagan específica y den cuenta de la “**sostenibilidad**”. Esta, por ser una dimensión altamente operativa en lo estratégico, tiene que contar con un esquema y procedimientos plenamente determinados frente a todos los actores que tienen interés en las áreas protegidas o por proteger, lo cual, como se ve en los foros y conversatorios, indica que la sostenibilidad es un enclave sumamente crítico.

Adicional a lo anterior y al agregarles a los tres factores (*protección, conservación y sostenibilidad*) el concepto de “*desarrollo*” como detonante y motivador de un hipotético

bienestar, la situación se torna más compleja. Razón tiene Arturo Escobar (1994)¹⁶ cuando cuestiona las teorías “*desarrollistas*” en el escenario ambiental del territorio como una antítesis conservacionista y de protección.

En quinto lugar, es significativo que la “ausencia de gestión” se da cuando se desconocen los postulados y factores que definen tal o cual fenómeno. En el caso de la implementación de la ES se puede estar dando por la modesta comunicación existente alrededor de la conformación de este “escenario de protección”. Sin embargo, es claro también, como se deduce en el punto anterior, que tienen que existir suficientes elementos de juicio en los gestores ambientales para poder caracterizar las acciones por ejecutar. Sí no es así, la confusión es permanente.

Finalmente, se hace necesario para desarrollar esta “estrategia” contar con un vehemente respaldo político que parta de las altas esferas de la autoridad ambiental, pero también una estrategia comunicativa y pedagógica que dinamice la población alrededor del significado “transversal” entre lo económico, lo político y lo cultural que contiene la ES, adicional a que las tácticas y estrategias para los procesos de protección, conservación y sostenibilidad pueden en ciertos momentos ser disímiles. De ahí que se justifican este tipo de ejercicios.

¹⁶ Escobar, A. “El desarrollo sostenible: diálogo de discursos”. Revista *Foro* n.º 23, abril de 1994, pp. 98-110.