

Servicios ecosistémicos: armonización entre política económica, derechos humanos y ambientales

Ecosystem services: harmonization between economic policy, human and environmental rights

Autor: Cristian Alexis López Solano

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v18.n35.2020.10996>

Para citar este artículo:

Solano López, C. (2020). Servicios ecosistémicos: armonización entre política económica, derechos humanos y ambientales . *Revista Derecho y Realidad*, 18, (35), 149- 161.



SERVICIOS ECOSISTÉMICOS: ARMONIZACIÓN ENTRE POLÍTICA ECONÓMICA, DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTALES

Ecosystem services: harmonization between economic policy, human and environmental rights

Cristian Alexis López Solano

Abogado. – Universidad Santo Tomás de Aquino.

Especialista en derecho de la contratación estatal – Universidad Externado de Colombia.

Magister (c) en derecho Público con Énfasis en Regulación Minera, Energética y Petróleos – Universidad Externado de Colombia.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6626-854X>

cristian.lopez.solano@gmail.com

Recepción: 11 de mayo 2020

Aceptación: 24 de julio 2020

RESUMEN

La valoración de los servicios ecosistémicos constituye uno de los elementos más relevantes a la hora de conceder una autorización para el desarrollo de un proyecto económico, sea cual sea. Dicha autorización nace del análisis que hace la autoridad ambiental, soportada en los supuestos normativos y exigencias que, para el efecto, le son aplicables a cada solicitud en concreto.

La política ambiental de cada nación debe responder a las necesidades que la protección del medio ambiente demanda, lo anterior por la indiscutible importancia que reviste la efectiva protección del mismo. La doctrina ha señalado que la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos continua en aumento, y lo hace en razón a que la reglamentación y filosofía de la política ambiental colombiana se ha caracterizado principalmente por estructuras instrumentales normativas y económicas que, muchas veces, no son acordes con las

realidades de transformación del territorio, ni con una incorporación y armonización de las particularidades culturales de estos, lo anterior en razón a una gobernanza que encarna los postulados del libre mercado (Rincon Ruiz, Rojas, & Nieto, 2018).

A pesar de que el espectro de elementos que integran un análisis ambiental son variados y la gran mayoría de ellos son relevantes, para el presente artículo de investigación se limitará el estudio a los servicios ecosistémicos, sus efectos en las decisiones administrativas ambientales y los vacíos que se son evidentes en su regulación. Lo anterior dada cuenta la virtud que tienen de ser una verdadera herramienta de conciliación entre la política de gobernanza de mercado y la de derechos humanos.

PALABRAS CLAVES

Servicios ecosistémicos; ecosistemas; ley; ambiental; pagos; regulación.

ABSTRACT

The valuation of ecosystem services constitutes one of the most relevant elements when granting an authorization for the development of an economic project, whatever it may be. Said authorization arises from the analysis made by the environmental authority, supported by the normative assumptions and requirements that, for this purpose, are applicable to each specific request.

The environmental policy of each nation must respond to the needs that the protection of the environment demands, the foregoing due to the indisputable importance of its effective protection. The doctrine has indicated that the loss of biodiversity and ecosystem services continues to increase, and it does so because the regulation and philosophy of Colombian environmental policy has been characterized mainly by normative and economic instrumental structures that, many times, are not in accordance with the realities of transformation of the territory, nor with the incorporation and harmonization of their cultural particularities, the foregoing due to a governance that embodies the postulates of the free market. (Rincon Ruiz, Rojas, & Nieto, 2018)

Although the spectrum of elements that make up an environmental analysis are varied and the vast majority of them are relevant, for this research article the study will be limited to ecosystem services, specifically those related to payment schemes for environmental services, its structure, its effects on environmental administrative decisions and the gaps that are evident in its regulation.

KEYWORDS

Ecosystem services; ecosystems; law; environmental; Payments; regulation.

METODOLOGÍA

Para lograr la comprensión del punto central del presente artículo, se abordará la temática en diferentes títulos y para ello se

comenzará por las temáticas más generales hasta llegar al punto central del artículo que consiste en identificar la correcta valoración de los servicios ecosistémicos como una herramienta que concilia los intereses de la gobernanza basada en mercado y la que se basa en los derechos humanos y el medio ambiente. Así las cosas, i) se abordará la definición general de lo que son los servicios ecosistémicos, ii) luego se hablará sobre los diferentes tipos de gobernanza para, de ese modo, iii) hacer una propuesta armonizadora en la toma de decisiones administrativas, cuyo eje central sea la adecuada valoración de los servicios ecosistémicos.

INTRODUCCIÓN

Como bien lo señalan Rincón, Rojas & Nieto (2018), la gobernanza ambiental actualmente se encuentra permeada por distintos intereses y además se encuentra en cabeza de diferentes actores. Dicha gobernanza, determinante para la toma de decisiones administrativas y se encuentra permeada por una dicotomía que podría resultar irreconciliable, además se dice que la misma nace entre la gobernanza, basada en el mercado y la gobernanza participativa.

Según esto, la toma de decisiones necesariamente obedece a una filosofía y un cúmulo de principios; incluso, dicho precepto no es ajeno a la toma de decisiones en el campo administrativo y, por lo mismo, dependiendo del enfoque y pretensiones que se tengan desde el campo de la gobernanza, se toman las variadas decisiones que, para este caso, serán de naturaleza administrativa y legislativa en el campo de lo ambiental.

Si bien es cierto, existen a la fecha numerosos mecanismos e instrumentos legalmente constituidos para lograr la efectiva protección del medio ambiente, lo cierto es que todos ellos también encarnan una filosofía de desarrollo económico y casi que se los podría encuadrar dentro de los presupuestos del desarrollo sostenible.

En este sentido, lograr una conciliación entre las dinámicas de mercado y la democracia participativa, en la práctica,

encarna un sinnúmero de problemas; de un lado, se tienen los intereses de las poblaciones presentes y de los derechos de sus futuras generaciones y, de otro, los intereses de compañías que pretenden desarrollar un proyecto económico en determinado lugar del territorio nacional. Así las cosas, mientras unos pretenden la conservación de los servicios ecosistémicos para uso actual y futuro de las poblaciones, otros pretenden su explotación, a cambio de un lucro presente que, en su gran mayoría, (según la filosofía de un sistema capitalista) terminan centralizados.

De acuerdo con esto, la correcta valoración de los servicios ecosistémicos debe encarnar, de manera innegociable, tanto los beneficios como los problemas que en el presente y en el futuro puedan generarse a las poblaciones que se sirven de los ecosistemas; si se toma una decisión administrativa netamente cimentada en criterios económicos, es muy probable que se logre la frustración de derechos económicamente no tasables.

El libre mercado y los derechos humanos pueden encontrar una armonización en la correcta valoración de los servicios ecosistémicos, bajo una lupa amplia, la cual permita integrar distintas visiones y permita la toma de una decisión realmente objetiva que decante en el bienestar tanto de la economía, como de los derechos sociales y ambientales.

LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

Una aproximación a la definición de servicios ecosistémicos se encuentra en la guía de Aplicación de la Valoración Económica Ambiental (VEA), elaborada por la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, 2018), la cual señala que los servicios ecosistémicos:

(...) son aquellos procesos y funciones de los ecosistemas que son percibidos por el humano como un beneficio (de tipo ecológico, cultural o económico) directo o indirecto. Incluyen aquellos

de aprovisionamiento, como comida y agua; servicios de regulación, como la regulación de las inundaciones, sequías, degradación del terreno y enfermedades; servicios de sustento como la formación del sustrato y el reciclaje de los nutrientes; y servicios culturales, ya sean recreacionales, espirituales, religiosos u otros beneficios no materiales. (Minambiente, 2012) (Subrayado fuera del texto original).

De entrada, es viable decir que entonces los servicios ecosistémicos podrían catalogarse en cuatro (4) categorías: i) Servicios de aprovisionamiento; ii) Servicios de regulación; iii) Servicios de sustento y; iv) Servicios culturales. Dicha categorización es fundamental a la hora de procurar un entendimiento respecto de la importancia que los servicios ecosistémicos (directos o indirectos), los cuales representan en la órbita ordinaria de la vida del ser humano, en esa interacción que le es tan propia con el medio ambiente.

Así mismo, la guía en comento desarrolla una por una las categorías ya señaladas, y en este sentido menciona:

Servicios ecosistémicos de aprovisionamiento:

Bienes y productos que se obtienen de los ecosistemas, como alimentos, fibras, madera, agua y recursos genéticos. (Minambiente, 2012)

Servicios ecosistémicos de regulación:

beneficios resultantes de la regulación de los procesos ecosistémicos, incluyendo el mantenimiento de la calidad del aire, la regulación del clima, el control de la erosión, el control de enfermedades humanas y la purificación del agua. (Minambiente, 2012)

Servicios ecosistémicos culturales:

beneficios no materiales obtenidos de los ecosistemas, a través del enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas. (Minambiente, 2012)

Servicios ecosistémicos de soporte: servicios y procesos ecológicos necesarios para el aprovisionamiento y existencia de los demás servicios ecosistémicos. Entre estos se incluyen: la producción primaria, la formación del suelo y el ciclo de nutrientes, entre otros. (Minambiente, 2012)

En el ejercicio de observar detenidamente cada una de las categorías, es posible encontrar que de las acciones y beneficios allí contemplados dependen del equilibrio ecológico. La jurisprudencia sobre este equilibrio se puede encontrar tanto en el Consejo de Estado como en la Corte Constitucional. Al respecto, en el fallo del 12 de julio del 2018, el Consejo de Estado vinculó una presunta vulneración al derecho colectivo, al equilibrio ecológico, con la omisión en que incurrió una entidad pública y sobre ello señaló el fallo:

[L]a Sala considera que fue acertada la decisión del Tribunal de declarar que la CRC también conculcó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, toda vez que como autoridad ambiental, al cabo de 15 años no ha sido capaz de preservar las condiciones del humedal Ciudad Jardín y evitar su deterioro. (...). [L]as Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011 expedidas por la CRC, son el soporte jurídico de todos los procesos sancionatorios ambientales que se tramitan en contra de los particulares demandados que han intervenido el humedal, ya que en las mismas se consignaron una serie de obligaciones, directrices y recomendaciones para conservar el área efectiva del humedal y su franja de protección, como por ejemplo, prohibir la urbanización y cualquier otra conducta que atente contra el humedal. Así las cosas, de suspenderse definitivamente los efectos de estos actos administrativos se dejarían en un limbo jurídico todos estos procesos, con las evidentes consecuencias que esto generaría para la conservación del propio ecosistema.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala deberá revocar el numeral sexto de la parte resolutive del fallo de 9 de abril de 2015, toda vez que no encuentra argumento ni prueba alguna que permita inferir que las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011, hayan carecido del debido apoyo técnico y por ello no se puede afirmar que con su expedición se vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano o a la existencia de un equilibrio ecológico. (...). [L]a falta de efectividad de las actuaciones de la CRC en procura de la recuperación, conservación y protección del humedal Ciudad Jardín, el cual es un bien de interés público, también constituye una conculcación del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, pues impide que la comunidad disfrute los beneficios de este ecosistema, por lo tanto la decisión del Tribunal de declarar a dicha entidad vulneradora del referido derecho colectivo deviene de sus omisiones como autoridad ambiental y no de una presunta inactividad para hacer cumplir normas urbanísticas relacionadas con cesiones obligatorias, pues claramente eso no es de su competencia. (Darío Enrique Torres Castillo Vs. Corporación Autónoma Regional del Cauca y otros, 2018) (Subrayado fuera del texto original)

En esta sentencia, el Consejo de Estado en forma muy acertada, dentro de una acción popular, logra reconocer el papel fundamental que jugaba la decisión, la acción, por parte de la entidad pública que, para el caso, era la Corporación Autónoma Regional del Cauca. Además, el no haber procurado la protección efectiva del medio ambiente y del equilibrio ecológico decantó en una omisión a sus deberes, pues no es suficiente ningún argumento formal para desentenderse del papel crucial que sus decisiones juegan en la salvaguarda del medio ambiente y los derechos colectivos de la población circundante.

Lo anterior, para decir que el término de equilibrio ecológico ya ha sido reconocido por

las altas cortes de Colombia, y que el mismo puede y tiene el potencial de ser enriquecido con criterios mucho más puntuales como lo es los servicios ecosistémicos. Ahora, la toma de una decisión como la que se citó, tiene un gran beneficio para el desarrollo progresista de la filosofía medio ambiental, pero también encarna la base de una práctica judicial subjetiva pues desconoce criterios puntuales que le pudieran llevar a la toma de una decisión de esta naturaleza. En otras palabras, no basta con tutelar o proteger por la vía judicial un derecho colectivo, si el mismo no ha sido analizado a la luz de criterios puntuales como lo podrían ser los servicios ecosistémicos.

El ejercicio de valoración que se hace, tanto en la vía judicial como en la vía administrativa al medio ambiente, la mayoría de las veces puede resultar etérea si no se da aplicación efectiva a las herramientas técnicas que permitan al operador, ya sea judicial o administrativo, tener una visión clara, actualizada, concreta y real para la toma de cualquier tipo de decisión.

De esta manera, valorar lo que no es valorable resulta muy complejo, máxime cuando por mandato de normas se le obliga al operador administrativo y al particular, a realizar dicha valoración. Por lo mismo, y nuevamente dentro de un contexto económico, se le aplican preceptos numéricos auxiliares que ayudan a dicha valoración. Los parámetros generales de dichos valores, dentro del contexto colombiano, los desarrolla la guía metodológica para la aplicación de la VEA.

La guía en comento aborda los servicios ecosistémicos, en conjunción con los cambios en el bienestar humano de la siguiente forma (por su relevancia se cita *in extenso*):

Los servicios ecosistémicos son los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas y se clasifican en tres grandes grupos (Rincón et al, 2014): servicios de provisión; servicios de regulación y, servicios culturales.

Los servicios de provisión son los bienes y productos que se obtienen de los ecosistemas, como alimentos, fibras, maderas, leña, agua, suelo, recursos genéticos, petróleo, carbón, gas. Los servicios de regulación son los beneficios resultantes de la regulación de los procesos ecosistémicos, incluyendo el mantenimiento de la calidad del aire, la regulación del clima, el control de la erosión, el control de enfermedades humanas y la regulación hídrica. Los servicios culturales son los beneficios intangibles obtenidos de los ecosistemas, a través del enriquecimiento espiritual, belleza escénica, inspiración artística e intelectual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas (Ecosystem Valuation, 2005).

Estos servicios ecosistémicos han sido reconocidos como el puente de unión entre la biodiversidad y el bienestar del ser humano. Esto significa que las acciones que históricamente se han realizado para la conservación de la biodiversidad (por ejemplo: áreas protegidas, preservación de especies focales, corredores biológicos, entre otros), no son actividades ajenas al desarrollo, sino que por el contrario, han contribuido significativamente a la provisión de servicios ecosistémicos de los cuales depende directa e indirectamente el desarrollo de todas las actividades humanas de producción, extracción, asentamiento y consumo, así como el bienestar social (Minambiente, 2012).

En términos generales, las actividades humanas y las decisiones que toman los agentes económicos generan impulsores de cambio, ya sea directos o indirectos, que afectan a los ecosistemas y a su capacidad de generar servicios ecosistémicos. Estos impulsores de cambio son factores o variables internas o externas a los sistemas sociales, económicos y ambientales, que implican cambios dentro de los ecosistemas a distintas escalas geográficas y temporales (Rincón et ál., 2014). (...).

Para valorar adecuadamente los efectos negativos o positivos que una política o proyecto tienen sobre el ambiente, se deben relacionar esos impulsores directos con los servicios ecosistémicos que se ven afectados y a su vez relacionar los cambios en los servicios ecosistémicos con los efectos sobre el bienestar de las personas en el área de influencia de la política o proyecto. (Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, 2018) (Subrayado fuera del texto original)

Como bien lo señala la guía, son los servicios ecosistémicos el pilar fundante, la piedra angular, de la toma de decisiones administrativas de cualquier orden, pues su afectación necesariamente genera un impacto en el bienestar del ser humano. Los servicios ecosistémicos deben ser los insumos que permitan una conciliación entre las visiones ecocentristas y antropocentristas, que permean tanto la institucionalidad, pues a la final, ambas son correlativas y la afectación o beneficio de una, decantan en la afectación o beneficio de la otra.

Pensar en una adecuada valoración de los servicios ecosistémicos parte de la premisa de que los mismos son los detonantes de cambios presentes y futuros y, que una inadecuada valoración puede conducir a la toma de una decisión con efectos a futuro, muchas veces irremediables.

Cuando sobre la mesa de debate se exponen argumentos relativos a la regulación del clima, de la calidad del suelo, de las aguas, necesariamente el operador debe analizar con ojo de lupa, de manera minuciosa, los pros y los contras de una decisión, pero no ya desde una visión meramente económica, sino desde una visión integradora e incluyente de las muchas variables presentes y futuras que deben ser tenidas en cuenta.

Los servicios ecosistémicos, además operan bajo una lógica, piénsese un efecto domino o el tan afamado efecto mariposa, según el cual, la más mínima variación puede

generar cambios impensables a futuro, pues el mismo afecta la lógica y el normal funcionamiento de los ecosistemas.

Ahora bien, al ser los servicios ecosistémicos una herramienta dentro una política ambiental llamada valoración económica ambiental (VEA), esta debe obedecer su regulación y desarrollo a alguna filosofía de gobierno. El papel de la gobernanza aquí toma relevancia en la medida en que de la misma depende del norte que toman las autoridades administrativas para la toma de decisiones.

LA GOBERNANZA Y SUS TIPOS EN MATERIA AMBIENTAL

¿Qué es gobernanza?, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, esta puede ser entendida como el *“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”*, es decir, el acto de gobernanza debe procurar el equilibrio entre estado, sociedad y economía.

Dicha definición lleva a la reflexión primaria de que las decisiones que se tomen en ejercicio de dicha gobernanza deben ser armónicas y procurar un equilibrio entre los intereses y derechos que puedan emanar de la interconexión entre los tres elementos ya mencionados.

Además, la gobernanza tiene un sinfín de variables, y se aplica a distintos módulos que afectan el diario vivir del ser humano. En razón a ello, es viable señalar que esta actividad tiene características especiales en razón al sector al cual se dirige o se regula.

Uno de los más grandes cambios en materia de gobernanza surge cuando el constituyente de 1.991 establece los parámetros de acción administrativa, enmarcados por la figura de un Estado Social. En atención a la teoría propuesta por Hermann Heller, se hace un cambio de paradigma constitucional en Colombia, el cual propendió por incluir los valores

sociales y redefinir la estructura del Estado en favor de los intereses de la población en general, intentando entre otras cosas, dar un valor material al concepto democracia. En este sentido, para Santofimio Gamboa:

La idea social interrelacionado con el derecho en la base del Estado, que llevó a Heller a proponer precisamente el concepto de función social del Estado, no ha sido por lo tanto, en su concepción fundante, un simple producto de la arbitrariedad del pensamiento político. La evolución del concepto corresponde a una respuesta doctrinal a la evolución anormal y crítica del capitalismo dominante en Europa entre los siglos XIX y XX, que alteró radicalmente las condiciones sociales de los pobladores del viejo continente. La industrialización, el crecimiento desmedido y desordenado de los centros de producción, la ruptura de la capacidad de subsistencia autónoma de los individuos y el crecimiento demográfico, aunados al rompimiento de las reglas económicas del liberalismo puro, hicieron inevitable el apresurado despertar de la intervención estatal, en procura de nivelar las profundas desigualdades generadas por el sistema en sus pobladores, haciendo del Estado un concepto vinculado inevitablemente con una función social que debía asegurar la convivencia y la cooperación entre los hombres" (Santofimio Gamboa, 2017)

La esencia misma de la institucionalidad se encuentra permeada por el enaltecimiento y protección de valores superiores enfocados al hombre y a su bienestar. La intervención del Estado no tiene otro fin sino el de armonizar y el procurar la custodia de los intereses generales en un mundo capitalista con una visión individual. A la luz de un Estado Social de Derecho, debe entenderse que el actuar de cualquiera de las tres ramas del poder público debe encarnar la protección del interés general sobre el particular, y de ahí, las decisiones deberán ser tomadas en armonía con esta filosofía constitucional.

En el campo del medio ambiente existe una regulación y un acto de gobernanza específico, el cual debe siempre corresponder con la filosofía y los fines que impone la Constitución Política de 1.991. La complejidad que representan la toma de decisiones en materia ambiental, dentro del círculo de una economía de libre mercado, muchas veces lleva a la toma de decisiones erradas, para Brenner (2010):

Un punto central en cualquier acercamiento político-ecológico es la conceptualización e identificación de los actores involucrados: sus intereses, motivos, estrategias de acción y conflictos con respecto al uso de recursos, lo cual es una precondition para resolver los múltiples problemas de gestión (Stonich, 1998a y 1998b). Otro aspecto clave está relacionado con el poder del cual disponen los respectivos actores para imponer sus intereses y llevar a cabo determinadas acciones.

Hay cierto consenso en las ciencias sociales en el sentido de que "poder" no solamente debe referirse a la capacidad de los actores para promover sus intereses según su acceso a los recursos naturales, sino también al papel que juegan las estructuras políticas e institucionales; como lo menciona Lukes (1985), resulta importante identificar los actores capaces de controlar la agenda y el discurso político; es decir, también hace falta cuestionar quién decide cuáles son los asuntos y temáticas concretas que efectivamente se discuten en las instituciones donde se toman decisiones cruciales.

En términos más abstractos, hay que investigar no sólo el "poder para", sino también el "poder sobre", del cual disponen los actores respectivos (Lukes, 1985: 36). También tienen un papel importante el poder y el derecho de disposición (en forma de acceso, uso, control) que tienen los actores de recursos naturales: "para entender mejor cómo afectan e influyen los cambios ambientales en los procesos

políticos, hay que entender las relaciones de poder" (Bryant, 1992: 27; traducción del autor).

Puesto que las relaciones de poder son asimétricas y desiguales, los actores más influyentes generalmente están en condiciones de imponer sus intereses con respecto al uso de recursos. En este contexto, "uso de recursos" no necesariamente implica su explotación, impulsada por intereses primordialmente económicos, pues también existen actores poderosos como instituciones gubernamentales u ONGA internacionales, capaces de imponer una limitación e incluso una prohibición categórica sobre el uso de recursos naturales (Brenner y Job, 2006).

En cambio, los actores más débiles, a menudo, no pueden actuar libremente, sino que, en buena medida, están a merced de otros actores más poderosos. No obstante, sería equivocado considerarlos por completo impotentes o pasivos, ya que "incluso los actores débiles disponen de cierto poder para actuar, con el fin de defender sus intereses" (Bryant y Bailey, 1997: 25; traducción del autor).

Por ejemplo, comunidades locales social y políticamente marginadas pueden buscar el apoyo de una o varias ONGA para defender sus intereses contra instituciones gubernamentales y empresas transnacionales, aprovechándose de la influencia que tienen las organizaciones no gubernamentales en el discurso político y en los procesos administrativos. (Brenner, 2010)

En el campo de lo ambiental la directriz de gobernanza debe estar precedida de una incorporación efectiva de los diferentes actores que, con la decisión, se verán afectados, pues no de otro modo podrá tomarse una decisión que decante en el bienestar humano de las poblaciones que habitan el territorio que se verá intervenido por un proyecto económico. Es aquí donde

la valoración de los servicios ecosistémicos toma otro talante en la medida en que el valor que le asigna un técnico a los mismos, es diametralmente opuesto al que le asignan los pobladores; la visión del técnico se reduce a un criterio utilitarista, enfocado al desarrollo de un proyecto económico, en tanto la visión de la población incorpora elementos del tejido cultural, social y una visión a futuro de sus generaciones.

La toma de decisiones, además debe responder al fenómeno de la descentralización, pues la misma representa la valoración efectiva de las diferencias existentes entre los distintos territorios que integran el país. Sobre este punto señala Vásquez (Vásquez-Cárdenas & Montoya-Brand, 2016):

Dentro de las tendencias u orientaciones posibles en materia de descentralización, se identifican los siguientes como relevantes para la gobernanza, en tanto suponen el involucramiento de actores privados en las dinámicas de las unidades subnacionales.

En la orientación económica, la descentralización es propuesta desde la perspectiva de las reformas neoliberales y tiene un acento en el ajuste fiscal y en las privatizaciones. Su intención es disminuir la intervención estatal en la economía, el gasto público y el tamaño de las burocracias. La parte del presupuesto nacional que se transfiere a las entidades subnacionales debe ser inferior o al menos igual a las funciones que son descentralizadas. El éxito es mayor si además hay externalización o subcontratación de las funciones públicas con el sector privado y respecto de asuntos de baja complejidad, con organizaciones sociales y solidarias. Además, facilita la privatización en la medida de que, si los recursos son insuficientes para atender las funciones transferidas, los mandatarios se pueden ver obligados a privatizar las empresas municipales.

Entre los principios aplicados está el de separación entre política y administración. Se asume la unidad territorial como si fuese una empresa de carácter competitivo, esto sustrae a la política del escenario local. En cuanto a la inclusión de la ciudadanía, es necesaria para construir un poder local consecuente con la visión gerencial y empresarial.

La gobernanza tiene entonces lugar a partir de la interacción entre: lo que queda del sector público, los nuevos actores que asumen las empresas privatizadas y las actividades externalizadas, y la ciudadanía que asume funciones de veeduría.

Con el paso del tiempo esta orientación potenció además la descentralización como una estrategia de consolidación del desarrollo regional y local para enfrentar los retos de la globalización. El objetivo era generar “territorios competitivos”, lo cual suponía la concertación y el trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado. La descentralización es importante, en tanto garantiza que los gobiernos subnacionales puedan asumir un nuevo rol como promotores de tales dinámicas, tendientes a fortalecer el desarrollo local y regional. Opera así un traslado del eje de las políticas de desarrollo desde el centro hacia las unidades subnacionales.

La adopción de esta reorientación trae aparejada la asunción de más funciones a cargo de los gobiernos territoriales, las cuales son necesarias para adoptar el papel de promotores del desarrollo económico. Así mismo, los actores privados, privilegiados en los espacios de concertación pública-privada, son preponderantemente los actores económicos de mayor incidencia en el territorio, esto es, particularmente el sector empresarial más fuerte. (Vasquez-Cardenas & Montoya-Brand, 2016)

Así las cosas, es evidente que el nuevo paradigma de gobernanza exige la inclusión

de los actores civiles y particulares en la toma de decisiones de las autoridades para, de ese modo, lograr una efectividad en las decisiones que esta tome. En el campo del medio ambiente, la toma de decisiones debe estar precedida además, por un criterio social, ambiental y económico en el que se apliquen los instrumentos existentes en materia ambiental de la mejor manera. Sobre los instrumentos existentes para el control en materia ambiental se tienen:

De otro lado, los instrumentos de política ambiental que contribuyen a la gestión de la bd y los se, generalmente, pueden clasificarse en: 1) los instrumentos de regulación directa, denominados de comando y control, los cuales están basados en la promulgación de normas, en la ecuación coerción-sanción y en la forma tradicional de hacer cumplir la ley; 2) los instrumentos económicos, los cuales no deben ser entendidos necesariamente como “comodificación de la naturaleza” o asociarse estrictamente a mercado (Hahn et al., 2015). Sin embargo, gran parte de su desarrollo se ha dirigido a entender el mercado como mecanismo para propiciar el cumplimiento de las metas ambientales; 3) los instrumentos administrativos, consistentes en el otorgamiento de licencias, permisos y demás modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales previstos en las diferentes legislaciones; 4) la educación, la investigación, la asistencia técnica y la información ambiental conforman una cuarta categoría (Rodríguez y Espinoza, 2002), finalmente, 5) estarían las iniciativas basadas en los arreglos institucionales participativos, muchas veces informales, por ejemplo, los instrumentos de conservación basados en la acción colectiva, que pueden estar implícitos en la definición de instrumentos relacionados, como la cogestión; aquí se destacan aquellos que tienen que ver con la posibilidad de vincular a las comunidades y ofrecen la alternativa de ser diseñados bajo el fundamento de una relación entre Estado y sociedad civil. Los instrumentos que

buscan involucrar agentes y se basan en la acción voluntaria necesitan de apoyo en su divulgación, conocimiento y de un mayor desarrollo jurídico, como es el caso de las herramientas de conservación privada (Solano, 2001; Jiménez, 2003) (Rincón, Rojas & Nieto, 2018)

La aplicación de cualquiera de estos instrumentos, restrictivos o permisivos, genera una consecuencia inmediata en el medio ambiente. El actuar de los particulares se moldea en atención a las consecuencias que el instrumento genere, por lo mismo, su estructuración debe tener en cuenta las particularidades de la población o grupo humano al que van dirigidos. La consideración de los servicios ecosistémicos y su compleja red de funciones debe estructurar la base de los instrumentos anteriormente señalados y, además, su visión deberá ser ampliada con la intervención de los actores sociales que para el efecto tengan un interés en las resultas de la decisión administrativa por tomarse. Sin ello, las finalidades y pretensiones de los instrumentos tal y como están concebidos, pueden verse en problemas relativos a su efectividad.

La gobernanza en material ambiental debería tomarse desde el foco local, pues es este el único y verdadero conocedor de los intereses y necesidades de las poblaciones que se encuentran allí. Para Ruiz (2018) existen:

(...) varios usos del término gobernanza, de donde retomaremos dos: a) la gobernabilidad como estado mínimo: el uso de mercados y cuasimercados para proveer servicios públicos; b) la gobernanza como redes autoorganizadas: las redes desarrollan sus propias políticas y modelan sus ambientes. Meuleman (2008) habla de dos tipos de gobernanza: de mercado (market governance) y por redes (network governance). La gobernanza de mercado, junto con las nuevas formas de control jerárquico, constituyó la nueva gestión pública en los últimos años.

En este contexto, el Banco Mundial lideró una visión tecnocrática bajo la necesidad de instituciones estatales eficaces, que logran el desarrollo en un contexto global de mercados liberalizados (Demmers, Fernández y Hogenboom, 2004), en la cual no se visualiza un papel relevante del gobierno nacional, sino principalmente, de mecanismos basados en el mercado, como la privatización, las pautas de conducta corporativa autodiseñadas (como la Responsabilidad Social Empresarial) y los mecanismos voluntarios (sistemas de certificación y compensación) (De Castro, Hogenboom y Baud, 2015). Esta tendencia contrasta con los desarrollos de autores como Ostrom (1990), que presentan la acción colectiva de los sistemas de gobierno local como aspecto fundamental en la regulación del acceso y uso de los recursos naturales. Bajo este contexto, la gobernanza supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos para gobernar (Subirats, 2010). Es decir, mientras el paradigma tradicional establece una clara separación entre las esferas pública y privada, la gobernanza apunta hacia un escenario en donde la frontera entre las dos esferas se difumina, las responsabilidades hacia lo colectivo se distribuyen entre múltiples actores, y el poder político se encuentra absolutamente disperso entre una gran diversidad de sujetos (Subirats, 2010).

En la década de 1990 surgió la gobernanza por redes, basada en la cooperación entre gobiernos y actores sociales (Mueleman, 2008). Más allá de un análisis blanco y negro entre un tipo u otro de gobernanza surge la idea de metagobernanza (Jessop, 2004), que consiste en la “gobernanza de los diferentes tipos de gobernanza”, es decir, más allá de elegir un tipo de gobernanza contempla la posibilidad de su complementariedad. En estos términos el debate de Meuleman resulta

pertinente al definir la gobernanza como el conjunto de interacciones de los gobiernos, otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, con el objetivo de resolver los problemas sociales o crear oportunidades sociales. Incluye instituciones, instrumentos, procesos y relaciones entre actores. (Rincón, Rojas & Nieto, 2018)

En razón a que el medio ambiente es un derecho colectivo, el cual involucra la suerte de poblaciones enteras, debe coordinarse con ellos también la toma de una decisión administrativa. La valoración de los servicios ecosistémicos debe superar el análisis básico numérico, que se hace para procurar proyectar valores futuros en lo relativo a la importancia que el territorio tiene tanto para las poblaciones presentes como para las futuras. La protección del medio ambiente es de interés general, en términos de Castañón del Valle (2006):

El medio ambiente es un bien jurídico que goza de autonomía, su protección es una protección específica y emancipada de la de otros bienes jurídicos.

Si identificamos “Medio Ambiente” con “Naturaleza”, como realiza PALLARES MORENO, la conservación de ésta implicaría la protección o mantenimiento de los recursos y elementos primarios de los que depende nuestra propia existencia. Por ello, la conservación del medio ambiente es un fin tan esencial como primario y en el que todos, sin excepción, estamos implicados.

Si partimos de las definiciones antes señaladas, doctrinales, legales y jurisprudenciales, podemos deducir que el interés que permite legitimar esta acción de protección del medio ambiente, como ya ha expresado numerosa doctrina, no es un interés individual o singular que pertenezca de forma nominal a una persona en concreto, sino que es un interés difuso, anónimo o colectivo, carente de portador específico, pues, es evidente, que la protección del medio donde desarrollamos nuestra

vida, es una tarea de todos, en la que la sociedad en su conjunto y sin excepción debe estar interesada. Este interés, en cuanto no es el clásico interés o derecho subjetivo, aun siendo, como afirman MORELLO Y STIGLITZ, un interés más huido (difuso), no es por ello menos cierto y robusto que cualquier otro.

LOZANO-HIGUERO PINTO, lo define diciendo que: “Son aquellos intereses de un sujeto jurídico en cuanto compartidos, expandidos o compartibles, expansibles, por una universalidad, grupo, categoría, clase o género de los mismos; cuyo disfrute, ostentación y ejercicio son esencialmente homogéneos y fungibles, y que adolecen de falta de estabilidad y coherencia en su vinculación subjetiva, así como de concreción normativa orgánica en su tutela material y procesal”.

BARBOSA MOREIRA, afirma que los intereses difusos no pertenecen a una persona determinada ni a un grupo nítidamente delimitado de personas, sino a un grupo indeterminado, prácticamente de difícil o imposible determinación, cuyos intereses tampoco se hallan determinados por una relación jurídica concreta.” (Subrayado fuera del texto). (Castañón del Valle, 2006)

A la luz de la tesis de que los derechos ambientales son de orden colectivo, y que además, determinan posibles afectaciones al mismo resulta complejo, resulta imperioso que la autoridad ambiental, previo a la toma de cualquier decisión dentro de sus competencias, consulte el tejido social circundante al proyecto, pues como se dijo en líneas anteriores, será este el afectado con los efectos directos e indirectos que se desprende de la intervención o afectación ambiental.

La visión necesaria para permitir o no el desarrollo de un proyecto económico se enriquece en la medida en que se atiendan las particularidades propias de los contextos locales, según los cuales la definición de valores asignados a los servicios ecosistémicos, pueden variar.

PROPUESTA

Una vez evaluada la relevancia del contexto local y de la participación de los diferentes actores en la toma de decisiones administrativas en el ámbito ambiental, es menester que las autoridades con competencia tomen en consideración la fijación de valores concertados para los servicios ecosistémicos que hacen parte de la Valoración Económica Ambiental (VEA).

Es importante que se integre una visión económica con una visión participativa a la hora de procurar una decisión objetiva en materia ambiental y las particularidades que le son propias a los territorios deben ser analizadas a detalle, pues son estas un mapa de lo que, en un futuro, pueda ocasionar la intervención de un proyecto económico.

Los servicios ecosistémicos, base de toda valoración económica ambiental, deben incluir una análisis presente y futuro, sobre aspectos esenciales del tejido social como lo es la cultura, la espiritualidad y demás que componen el valor inmaterial de las poblaciones; adicional a ello, deberá incluir

un análisis del medio ambiente como un todo, es decir, que a la hora de realizar una valoración sobre afectaciones, se procure ver las consecuencias a futuro sobre el funcionamiento de los ecosistemas pues, como se dijo con anterioridad, el medio ambiente opera bajo una lógica integradora de múltiples procesos bióticos.

Por último, la reglamentación e instrumentos que se establecieron para proteger el medio ambiente, en especial los de valoración económica y las licencias ambientales, deben i) incluir visiones sociales e inmateriales a la hora de realizarse y ii) deberán realizarse con la intervención efectiva, tanto del gobierno local, como la autoridad competente y los particulares interesados en las resultados de dicho trámite administrativo.

La no observancia de dicho precepto debería conducir a la nulidad misma del acto administrativo por no atender a mandatos de naturaleza superior como lo es la filosofía constitucional y las finalidades de las normas ambientales.

BIBLIOGRAFÍA

- » Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista mexicana de sociología*, 283-310.
- » Castañón del Valle, M. (2006). Valoración del daño ambiental. *Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, 1-98.
- » Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible. (2017). *Guía para la aplicación de la valoración económica ambiental*. Bogotá: Oficina de negocios verdes y sostenibles.
- » Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles. (2018). *Guía de aplicación de la valoración económica ambiental*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- » Sostenible, M. d. (28 de 11 de 2018). *Guía de aplicación de la valoración económica ambiental*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- » Rincón Ruiz, A., Rojas, C., & Nieto, M. (2018). Entre el mercado y la construcción local: reflexiones para una gestión más incluyente de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en el marco de los pagos por servicios ambientales. *OPERA*, 103-118.
- » Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- » Torres Castillo, D. E. Vs. Corporación Autónoma Regional del Cauca y otros, 19001-23-31-000-2011-00182-02 (Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. María Elizabeth García González 12 de julio de 2018).
- » Valle, M. C. (2006). *Valoración del daño ambiental*. México: Programa de la Naciones Unidas para el medio ambiente.
- » Vásquez-Cárdenas, A. V., & Montoya-Brand, M. A. (2016). Descentralización y Gobernanza en América Latina. EAFIT, 20-32.