



Fotografía: Leidy Benítez

Aprender desde el Estado

Retos de la institucionalidad ambiental en Colombia

Tatiana Roa Avendaño¹

No puedo iniciar esta reflexión sin reconocer que para mí ha sido un honor haber sido parte del gobierno del presidente Gustavo Petro, el primer gobierno progresista en más de 200 años de vida republicana. Mis aportes los hago con el mayor respeto a este proceso de cambio que vive el país, y desde un profundo agradecimiento por la oportunidad de haber contribuido, desde el Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a una agenda que recoge luchas históricas y aspiraciones colectivas.

Ha sido también un tiempo de enormes aprendizajes: sobre las posibilidades y los límites de la acción estatal, so-

bre la complejidad de transformar estructuras profundamente arraigadas, y sobre la necesidad de seguir tendiendo puentes entre el Estado y los territorios. Me llevo la convicción de que estos procesos, aun con sus tensiones, son imprescindibles para abrir caminos hacia una sociedad más justa, democrática y en paz con la naturaleza. Arranco este análisis situando esta reflexión en un plano más general. Mi paso por el viceministerio me permitió ver desde dentro algo que muchas y muchos ya intuíamos: la institucionalidad ambiental en Colombia está atravesada por profundas tensiones estructurales.

Operamos en un Estado heredero de un modelo neoliberal que no fue diseñado para garantizar los derechos de

1. Miembro del Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur. Ecológica política, educadora popular, cofundadora de Censat Agua Viva y exviceministra de ambiente.



los pueblos ni para cuidar la vida, sino para ordenar, administrar y, en muchos casos, facilitar la apropiación de la naturaleza. Es un Estado fragmentado, que divide la realidad en sectores, instrumentos y competencias, y que al hacerlo fragmenta también los problemas. El agua, la energía, la biodiversidad, el territorio, se gestionan por separado, como si no fueran parte de una misma trama de la vida.

Esa fragmentación tiene efectos muy concretos: dificulta respuestas estructurales, limita la acción pública y, en muchos casos, termina reproduciendo las condiciones que originan los conflictos socioambientales.

A esto se suma que, históricamente, lo ambiental no ha estado en el centro de las decisiones políticas en Colombia. Ha sido un asunto subordinado, marginal, muchas veces visto como un límite al desarrollo y no como su fundamento.

Sin embargo, también quiero reconocer que estamos en un momento distinto. Hay un intento, aún en disputa, de colocar lo ambiental en el corazón del proyecto de país; esto se expresa en apuestas como el ordenamiento territorial alrededor del agua, en el impulso a la transición energética justa, en decisiones como frenar nuevas exploraciones de hidrocarburos y decirle no al fracking, en una mirada más integral sobre la Amazonía, y en un relacionamiento más directo con las comunidades.

Ahora bien, uno de los aprendizajes más importantes tiene que ver con la propia institucionalidad ambiental y quienes la conforman. Existe en el Estado, y particularmente en el sector ambiental, una capacidad técnica muy importante, acumulada durante décadas; hay equipos con un alto nivel de conocimiento, compromiso y experiencia en la defensa del patrimonio natural del país. Eso es un activo fundamental que no podemos desconocer, pero también es cierto que esa capacidad técnica ha estado, en muchos casos, atravesada por una mirada que separa sociedad y naturaleza, una mirada tecnocrática que, aunque bien intencionada en la protección de los ecosistemas, tiende a fragmentar la vida, a ver a las comunidades como una presión o una amenaza, y no como parte constitutiva de los territorios.

Esa tensión es muy evidente en la práctica institucional: por un lado, un fuerte compromiso con la conservación; por otro, dificultades para comprender y abordar las dimensiones sociales, culturales y económicas de los territorios. Sin embargo, también aprendí que el Estado no es homogéneo, incluso en medio de esas limitaciones, hay funcionarias y funcionarios con quienes es posible construir, abrir preguntas, tensionar enfoques y avanzar en transformaciones. No se trata de idealizar la institucionalidad, pero tampoco de negarla por completo: es un campo en disputa. En ese contexto, mi paso por el viceministerio también me permitió ver que sí es posible mover algunas fronteras dentro de la

institucionalidad, no de manera total ni homogénea, pero sí abriendo caminos. Por ejemplo, avanzar en el reconocimiento del ejercicio de las autoridades ambientales indígenas mediante el Decreto 1275 de 2024, un paso histórico hacia la justicia ambiental, el pluralismo jurídico, el autogobierno y la defensa integral de los territorios ancestrales.

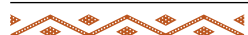
Asimismo, fue posible impulsar la creación de espacios de diálogo distintos para abordar los conflictos socioambientales, reconociendo a las comunidades como interlocutoras legítimas y no como obstáculos, y avanzar en la declaración de zonas de reserva temporal como un instrumento para comprender y proteger territorios hoy amenazados por la expansión de la minería.

Fue muy significativo el trabajo articulado con el Ministerio de Agricultura en el reconocimiento de las diversas territorialidades campesinas, como base para avanzar en el ordenamiento del territorio alrededor del agua y en el reconocimiento de la dimensión ambiental del campesinado. En articulación con apuestas más amplias del gobierno, esto permitió avanzar en la gobernanza ambiental en territorios complejos, incluyendo momentos de reducción de la deforestación y el reconocimiento del campesinado como sujeto clave en el cuidado de los territorios. Experiencias como las de la Amazonía muestran que es posible construir formas distintas de relación entre producción, territorio y vida, incluso en medio de las limitaciones institucionales.

Otro aprendizaje clave tiene que ver con el Acuerdo de Escazú. Más que un fin en sí mismo, su valor radica en la posibilidad que abre para interrogar y transformar la relación entre Estado y sociedad; su implementación puede contribuir a ampliar el acceso a la información, fortalecer la participación, avanzar en la justicia ambiental y proteger a quienes defienden la vida. Pero, al mismo tiempo, pone en evidencia las limitaciones estructurales que persisten y lo lejos que estamos aún de garantizar plenamente estos derechos.

En el plano internacional, logramos posicionar, en escenarios como la COP 16, que se constituyó además en una de las mayores experiencias de educación ambiental en el país, la necesidad de comprender los vínculos entre biodiversidad y cambio climático, así como de abrir el debate sobre los combustibles fósiles.

En ese marco, el debate climático permitió poner sobre la mesa una discusión que había sido esquiva: la necesidad de avanzar hacia la eliminación progresiva de los combustibles fósiles. Nombrarlo sin ambigüedades implica tensionar intereses muy poderosos, pero es indispensable si queremos asumir con seriedad la crisis climática. Este proceso permitió, entre otras cosas, vincularnos a la iniciativa que impulsa el Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles y convocar la primera conferencia sobre Transición Más Allá





Fotografía: Leidy Benítez

de los Combustibles Fósiles, situando a Colombia en una discusión global que resulta ineludible.

Todo esto reafirma una convicción: la transición socioecológica no es un discurso ni un conjunto de medidas aisladas. Es una disputa profunda por el sentido de lo que llaman desarrollo, por la forma en que organizamos la vida colectiva y por nuestras relaciones con la naturaleza. Y en esa disputa, la institucionalidad es solo uno de los escenarios posibles, no el único ni necesariamente el más decisivo.

Pero así como es importante reconocer los avances, también es necesario nombrar con claridad las dificultades estructurales que persisten y que limitan la posibilidad de transformación.

En primer lugar, existen nichos dentro de la institucionalidad que han sido cooptados, de manera más o menos explícita, por intereses empresariales, gremiales o económicos. Esto no siempre es visible, pero se expresa en decisiones, prioridades y resistencias que terminan condicionando el alcance de las políticas ambientales y, en muchos casos, debilitando su carácter transformador.

A esto se suma la fragmentación institucional, que no solo divide competencias, sino que dificulta la construcción de políticas integrales. La falta de articulación entre sectores: ambiente, agricultura, minas y energía, transporte, limita profundamente la capacidad del Estado para abordar problemas complejos de manera estructural. Muchas veces, mientras una entidad intenta proteger, otra impulsa dinámicas que generan presión sobre los mismos territorios.

Otro elemento clave es la desconfianza histórica de amplios sectores de la población hacia la institucionalidad. Esta desconfianza no es gratuita: está anclada en experien-

cias de exclusión, incumplimiento y decisiones tomadas sin la participación real de las comunidades. Esto implica que cualquier intento de transformación debe partir de reconocer esa fractura y trabajar activamente en reconstruir la confianza.

También es evidente la persistente debilidad presupuestal del sector ambiental. A pesar de la centralidad que se le ha querido dar en el discurso, los recursos siguen siendo limitados frente a la magnitud de los desafíos. Esto restringe la capacidad de acción, seguimiento y presencia territorial de las entidades.

Otra tensión estructural que he identificado y que es necesario nombrar con claridad es el uso extendido de operadores para la ejecución de recursos del sector. Si bien estos esquemas han sido concebidos como mecanismos para agilizar la gestión, en la práctica han derivado en procesos de tercerización que distancian al Estado de los territorios, encarecen las intervenciones y, en muchos casos, limitan la participación directa de las comunidades en la implementación de los proyectos. Esto no solo afecta la eficiencia del gasto público, sino que debilita la posibilidad de construir capacidades locales, de reconocer a las comunidades como sujetos activos de la transición, y de avanzar hacia formas más democráticas y territoriales de gestión ambiental. Superar esta lógica implica repensar los modelos de ejecución, fortalecer lo público y confiar en las capacidades organizativas de los territorios como protagonistas de las transformaciones que buscamos.

Finalmente, persisten enfoques y metodologías de trabajo tradicionales que, en muchos casos, no logran captar la complejidad de los territorios. Se sigue operando con lógi-



cas técnicas que no siempre dialogan con los saberes locales, y que tienden a subestimar o desconocer las experiencias que comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes han construido durante décadas como alternativas reales de cuidado y gestión de la vida.

A estas limitaciones se suma lo que podríamos llamar la paquidermia del Estado: unos ritmos institucionales lentos, procedimientos complejos y tiempos administrativos que muchas veces no corresponden con la urgencia de las transformaciones que se requieren. Esto genera una tensión permanente entre los tiempos de gobierno, marcados por periodos cortos, y los tiempos de la acción estatal, que dificultan la concreción de cambios estructurales y, en ocasiones, diluyen apuestas políticas que requieren mayor celeridad y decisión. Y eso nos lleva a los retos.

Si realmente queremos avanzar hacia una transición socioecológica, los desafíos son profundos. Implican, en primer lugar, cuestionar y superar las bases del modelo de Estado que heredamos, que sigue privilegiando la lógica económica sobre la vida. También demanda repensar los enfoques que han orientado históricamente la gestión ambiental, superando visiones fragmentadas y avanzando hacia miradas integrales que reconozcan la interdependencia entre naturaleza y sociedad.

A la par, es fundamental fortalecer y aprender de las estrategias que han construido los pueblos en sus territorios: sus formas de manejo del agua, de la tierra, de los bosques; sus prácticas de cuidado; sus formas de gobierno propio. Allí hay claves fundamentales para enfrentar la crisis que vivimos. En ese marco, la pregunta inevitable es cómo avanzar. Desde mi perspectiva, el reto para el ambientalismo es doble; por un lado, defender los avances alcanzados en este periodo, que no son menores y que hoy están en disputa, por otro, profundizar y abrir caminos en aquellos asuntos que no lograron consolidarse.

Defender implica sostener apuestas como el ordenamiento territorial alrededor del agua, el reconocimiento del campesinado como sujeto clave en el cuidado de los territorios, los avances en gobernanza ambiental, el posicionamiento en torno a los combustibles fósiles y la articulación con agendas más amplias como la reforma agraria y las reformas sociales. También supone defender y profundizar el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua, de las energías comunitarias y de otras formas de gestión territorial que, aunque aún incipientes y con pocos recursos, abren caminos distintos.

Pero avanzar implica ir más allá. Supone abrir una discusión de fondo sobre los mecanismos de mercado en la gestión ambiental, hoy crecientemente ligados a lógicas especulativas que, lejos de resolver la crisis, pueden pro-



Es fundamental fortalecer y aprender de las estrategias que han construido los pueblos en sus territorios: sus formas de manejo del agua, de la tierra, de los bosques; sus prácticas de cuidado; sus formas de gobierno propio.

fundizar desigualdades y poner en riesgo a comunidades y territorios; más que ajustarlos, se hace necesario cuestionar su centralidad y avanzar hacia el reconocimiento y fortalecimiento de formas de gestión comunitaria de los territorios. Esto implica diseñar mecanismos de apoyo e incentivos públicos que no reproduzcan lógicas de mercantilización, sino que reconozcan el cuidado de la vida como un bien común.

También es fundamental avanzar en debates estructurales que siguen pendientes, como el reconocimiento del agua como bien común y derecho fundamental, superando su tratamiento como mercancía o recurso económico. De igual manera, se hace necesario revisar críticamente instrumentos como la delimitación de páramos, que, si bien parten de luchas ambientales con un propósito legítimo de protección de estos territorios altoandinos, han generado altos niveles de conflictividad con ambientalistas y comunidades campesinas. Esto obliga a repensar los enfoques de conservación, avanzando hacia modelos que no separen a las comunidades de los territorios, sino que reconozcan sus formas de vida como parte de la solución.

En ese mismo sentido, el ambientalismo tiene el reto de profundizar su vínculo con las luchas sociales más amplias: la tierra, el agua, la energía, el trabajo, la vida digna. No se trata solo de proteger ecosistemas, sino de disputar los sentidos de cómo queremos vivir y organizarnos colectivamente. Y quizás el desafío más importante es este: construir una agenda que no dependa exclusivamente de los ciclos de gobierno, que sea capaz de sostenerse en el tiempo, de articularse con los territorios, de incidir en la institucionalidad, pero también de desbordarla cuando sea necesario. Porque si algo deja esta experiencia es una certeza: las transformaciones más profundas no nacen en el Estado, se construyen en la tensión, en la movilización, en la capacidad de los pueblos de imaginar y sostener otras formas de habitar el mundo. 🌱

