

EVALUACIÓN GESTIÓN AMBIENTAL EN ASPECTOS TRANSVERSALES Y SECTORIALES EN EL PND 2010-2014 Y PROPUESTAS PARA EL PND 2014-2018

Coordinado por Juan Pablo Ruiz Soto, consejero en representación del “sector Ecológico” al
CNP.

CONTENIDO

<i>Introducción.....</i>	<i>1</i>
<i>Evaluación de la gestión ambiental como eje transversal PND 2010-2014</i>	<i>3</i>
<i>Evaluación de la gestión ambiental como ejecución temática PND 2010-2014.....</i>	<i>9</i>
<i>Coincidencias con la evaluación de la OCDE.....</i>	<i>11</i>
<i>Indicadores evaluados por Sinergia.....</i>	<i>13</i>
<i>Recomendaciones para incluir temas de gestión ambiental en el PND 2014-2018.....</i>	<i>16</i>
Propuestas con objetivo y justificación para la elaboración de las Bases del PND y artículos para el PND 2014-2018.....	21
Referencias.....	45

INTRODUCCIÓN

Los ambientalistas presentaron al CNP (enero 2011) y este al DNP y a Presidencia, una propuesta para hacer realidad que el tema ambiental fuese un tema transversal. Estas recomendaciones fueron fruto de la revisión del documento de las Bases de Plan y del primer borrador del PND que recibió del CNP. Se sintetiza en cuatro recomendaciones: i) *definir propósitos, objetivos y planes de la política ambiental partiendo de la necesidad de preparar al país para manejar mejor los cambios extremos de clima*; ii) *Definir una estrategia de inversión ambiental de recursos públicos focalizada y priorizada tomando como eje el cambio climático*; iii) *Definir y ejecutar una estrategia de reestructuración de la institucionalidad pública ambiental (nacional, regional y de los entes territoriales)*; y iv) *Identificar y hacer realidad las fuentes de financiación de la inversión ambiental*.

El PND2010-2014 en su versión final, recogió algunas de nuestras recomendaciones y las incluyo en su planteamiento teórico para hacer del tema ambiental, uno de gestión transversal. Sin embargo, esto no se reflejó en un ajuste del presupuesto general de la nación (PGN) asignado, el cual fue muy precario. Esto hizo imposible llevar a cabo lo que desde la teoría se había planteado. Como consecuencia podemos afirmar que el Gobierno Nacional en el periodo 2010-2014 quedo en una grave y cuantiosa deuda en gestión pública ambiental.

El CNP recomendó que el PND 2010-2014 incluyera la formulación de la política ambiental, haciendo explícito el impacto que las propuestas de crecimiento sectorial tienen sobre el medio natural y la necesidad de preparar al país para vivir condiciones extremas de clima (sequias e inundaciones). Se propuso establecer una política clara de inversiones ambientales, para *mitigación y adaptación al cambio climático*, focalizada en cuatro direcciones: a) ordenación del territorio con determinantes ambientales orientadores; b) gestión integral del agua para satisfacer las necesidades del desarrollo; c) gestión sostenible de ecosistemas naturales y de servicios eco sistémicos asociados; y d) adaptación y propuestas de planeación sectorial asociadas a la mayor frecuencia de condiciones climáticas extremas.

Se propuso que el PND 2010-2014 debía formular una política de regulación directa, implementada mediante instrumentos exigentes y efectivos en temas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, uso agropecuario y manejo del espacio rural, de licencias ambientales, de concesiones de agua y de permisos de aprovechamiento y movilización de maderas. Se enfatizó la necesidad de definir una estrategia para aplicar y hacer cumplir a los sectores productivos reglas ambientales transparentes, oportunas, estables y efectivas. Como condición se debía garantizar una institucionalidad capaz. Tomando como base lo planteado en términos institucionales en las bases del PND, se propuso dimensionar de manera adecuada los requerimientos de presupuesto de funcionamiento e inversión requeridos para cumplir sus

funciones asignadas por la Constitución y la ley en el contexto de la ejecución del PND 2010-2014 que implicó retos y exigencias complejas.

Una propuesta que fue incluida por DNP, estuvo relacionada con revisar las reglas del juego de las corporaciones autónomas regionales (CAR) para garantizar que siguieran las orientaciones del PND, y que su presupuesto fuese incluido como parte del gasto público ambiental asociado al PND. Adicionalmente, propusimos que fuesen incluidas las inversiones obligatorias de los *entes territoriales en conservación de las cuencas abastecedoras de agua*: 1% de sus ingresos corrientes en cuencas de los acueductos, más 1% del valor de las inversiones de todos los proyectos que emplean el agua.

La estrategia general de *mitigación y adaptación al cambio climático* debería expresarse en tres programas: *ordenación del territorio con determinantes ambientales orientadores*; *gestión integral del agua para satisfacer las necesidades del desarrollo*; y *gestión sostenible de los ecosistemas naturales y de servicios ambientales asociados*.

Las bases del PND 2010-2014 incluyeron algunos insumos en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental. Sin embargo el PND fue precario al definir metas, indicadores y al asignar presupuesto. En el periodo se avanzó en la formulación de planes y programas pero no en su ejecución (MADS y PNUD, 2014). Carecimos de la ejecución de una política ambiental única y envolvente, que girara en torno al cambio climático y a las condiciones extremas de clima para manejar de manera más adecuada los impactos sociales y económicos de los fenómenos asociados. La ola invernal, no logro transformar los esquemas de la planeación tradicional y el PND fue pobre en el análisis desde la economía ambiental y su relación con el desarrollo económico y social. No identificó ni definió acciones para fortalecer la relación positiva entre gestión ambiental y desarrollo, por el efecto positivo de los servicios ambientales, ni en cuantificar y evitar el impacto económico del deterioro ambiental. Faltaron metas e indicadores en estos aspectos.

Las metas e indicadores propuestos y evaluados por Sinergia son débiles e inapropiados para evaluar la relación entre economía y ambiente y muchos de ellos no son útiles para hacer seguimiento al PND desde la perspectiva ambiental

Evaluación de la gestión ambiental como eje transversal PND 2010-2014.

A continuación presentamos una síntesis de alcances y deficiencias que la ejecución del PND 2010-2014 presento desde la perspectiva de lo ambiental como eje y tema transversal.

Avances positivos en la ejecución de la política ambiental transversal en el periodo 2010-2014.

Se re-creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), separándolo del de Vivienda. Este paso se vio ensombrecido por el precario presupuesto asignado del MADS.

Se elaboró el documento de la Política Nacional de Cambio Climático; el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático; la Estrategia Nacional REDD y se elaboró un documento de referencia para la Estrategia Nacional de Lucha contra la Deforestación. El Fondo de Adaptación, realizó grandes inversiones para enfrentar el cambio climático, pero estos avances no significan que el país hoy sea menos vulnerable al cambio climático.

Se definió una política que establece la obligatoriedad de compensar los daños hechos al medio ambiente y su biodiversidad por las diferentes actividades provenientes de los sectores productivos, especialmente minería e hidrocarburos.

Se destaca la adopción¹ del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM) en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 1450 de 2011, estando en desarrollo la tarea de implementarlo. El PNOM busca superar inconsistencias y dificultades al interior de la institucionalidad y en la relación entre el nivel nacional y el regional y local. Entre otros avances logrados durante el período 2010-2014 en esa materia, cabe destacar el avance que tuvo la reorganización del sector minero que hoy cuenta con una institucionalidad más sólida, liderada por el Ministerio de Minas y Energía²; con la creación de la Agencia Nacional de Minería (ANM) en 2011³; con el cambio de la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería –Ingeominas- de establecimiento público a Instituto Científico y Técnico, bajo la denominación de Servicio Geológico Colombiano en 2011⁴; y con el fortalecimiento de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) luego de su reorganización interna en 2013⁵.

Colombia lideró la negociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Río de Janeiro y esto le genera espacios y le crea compromisos a nivel internacional

Como vemos, la mayor parte de los esfuerzos realizados llegan a nivel de políticas, planes y programas, pero son pocos los avances en términos de ejecuciones. Planes, estrategias y políticas ambientales están en adopción, mientras los sectores productivos y sus impactos negativos crecen aceleradamente.

Limitaciones y tareas pendientes para una política ambiental transversal, periodo 2010-2014.

¹ Resolución 256 del 16 de junio de 2014 de la UPME

² Reestructurado en 2012 mediante el decreto 0381/2012

³ Decreto 4134 de 2011

⁴ Decreto 4131 de 2011

⁵ Decreto 1258 de 2013

No se reverso la política de insostenibilidad. El desmantelamiento del *sistema nacional ambiental* en el periodo 2002-2010 vía la reducción de recursos a las instituciones ambientales del nivel nacional y regional y el relanzamiento de una economía exportadora de productos primarios con la aguda explotación de muchos de los recursos naturales no renovables son procesos que no se revirtieron durante el periodo 2010-2014. El modelo aplicado nos conduce a una situación de un desarrollo no sostenible e inequitativo (OCDE 2014) y de profundos desequilibrios territoriales. Durante el periodo no se dio una revisión, en aspectos como la necesaria reorganización territorial del país, bajo criterios ambientales y socio-culturales, ni se adelantó una efectiva gestión de conservación de la biodiversidad y los servicios eco sistémicos asociados (MADS y PNUD, 1014). Se agudizó el modelo de ocupación territorial asociado a la expansión de los monocultivos y a la potrerización. Se continuó con la expansión de urbanización sobre tierras aptas para la producción agrícola, y con el deterioro de las cuencas hidrográficas y la desecación de humedales. Ante el avance arrollador de las locomotoras minera y agropecuaria, no se dio el suficiente y requerido fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

A pesar de los impactos económicos y sociales asociados al cambio climático, el país hoy no tiene la capacidad requerida para manejar y prever los efectos de las expresiones de climas extremos asociados al cambio climático. El escenario nacional ahora es más crítico que hace 4 años, hay nuevos y mayores efectos negativos sobre el capital natural del país y se disminuyen las posibilidades de sostenibilidad social, económica y ambiental del país en el mediano y largo plazo.

La capacidad institucional ambiental no se apoyó con suficientes recursos económicos y técnicos. Es necesario, un crecimiento presupuestal de las instituciones nacionales del sistema ambiental, similar al de los sectores estrechamente relacionados, esto no se dio. El presupuesto total asignado para la gestión pública ambiental represento el 0,5% del PIB mientras en los países de la OCDE representa entre el 1,5 y el 2% del PIB. Una gran responsabilidad de la ineficiencia del sistema ambiental le cabe al Gobierno Nacional, por su falta de liderazgo frente a las CAR y a los entes territoriales para vigilar que cumplan con sus funciones básicas como autoridades ambientales que regulen al sector productivo y precisen el ordenamiento ambiental territorial (OAT).

Aspectos regionales. Sigue vigente el reto del *enfoque regional* que se complementa con el análisis biogeográfico y los temas de economía ambiental y servicios eco sistémicos (SE) como factor diferenciador esencial al definir las estrategias de desarrollo regional. Faltó relacionar crecimiento económico y sostenibilidad ambiental y la aproximación se limitó a buscar armonizar el desarrollo productivo con la preservación del medio ambiente, sin valorar el

aporte de la oferta específica de cada región y sus SE al bienestar y el desarrollo productivo sectorial, ni el impacto del cambio climático sobre el desarrollo y el bienestar en las regiones.

Sostenibilidad ambiental. La sostenibilidad ambiental fue enunciada en el PND pero faltó precisar mecanismos, complementar metas e indicadores para lograr este propósito. La gestión ambiental no fue una prioridad desde el Gobierno Nacional.

Faltó proteger y valorar la riqueza en recursos naturales renovables como factor productivo para favorecer el desarrollo económico y el bienestar social. Los servicios eco sistémicos (SE) locales y globales no se manejaron como determinantes en la estrategia de desarrollo.

Relación entre las locomotoras y el medioambiente.

En términos de determinantes ambientales asociados con las locomotoras del crecimiento, podemos mencionar:

Innovación para la prosperidad. No se invirtió para que la particular y excepcional riqueza en recursos naturales renovables, se convirtiera en ventaja competitiva, pues no se asignaron recursos financieros para investigación en el camino de hacer de la diversidad natural, fuente de riqueza económica. No se cuantificó el valor de los SE, ni se impulsó de manera significativa el emprendimiento con incentivos económicos en temas como bio-comercio, eco-turismo y otras actividades productivas sostenibles. No se realizaron inversiones para la educación y formación de capital humano que incluya el conocimiento del medio natural para conservarlo y respetarlo, y para explorar opciones de uso sostenible y aprovechamiento económico.

Agricultura y desarrollo rural. En el espacio rural, las actividades el Gobierno se centraron en apoyar el desarrollo de la agroindustria y en atender gestiones relacionados con desastres provocados por condiciones extremas de clima -inundaciones o sequías-. En el periodo no hubo apoyo al desarrollo de nuevos productos agropecuarios asociados al medio natural, ni apoyo suficiente para el adecuado desarrollo del eco y agro turismo, para transformar la riqueza en biodiversidad y diversidad eco sistémica en capital natural y bienestar social. Un excepción sobresaliente fue que en línea con lo propuesto por el PND, en ganadería el Gobierno nacional apoyo la gestión de una donación del Departamento de Energía y Cambio Climático Ingles para impulsar una iniciativa en ejecución con recursos GEF y Banco Mundial para establecer sistemas silvo-pastoriles (SSP) que han probado incremento en capacidad de carga ganadera y rentabilidad, recuperación de la base natural, incremento en la presencia de biodiversidad y disminución en la degradación de suelos. A nivel piloto, se está trabajando un proyecto de café y biodiversidad, también con recursos GEF y PNUD que requiere mucho apoyo nacional si pretendemos un verdadero impacto. En contravía a lo anterior, se siguió impulsando el subsidio a los agros combustibles, sin revisar su relación con otros productos agropecuarios y su impacto sobre utilización de agua, tierras y biodiversidad.

Falto definir y aprobar una Estrategia Nacional de PSA como herramienta para la reconversión en el uso del suelo y la maximización del beneficio social, incluido la disminución del riesgo por el deterioro de áreas claves de las cuencas hidrográficas y protección de la infraestructura vial. No se definió una estrategia para que las ciudades transfieran recursos al campo para asegurar los SE hídricos, para lo cual existe una legislación sobre tasas por uso del agua que no se aprovechó adecuadamente. No se apoyó el desarrollo de las zonas de reserva campesina, ni el PSA y los recursos REDD+ en estas zonas, como instrumentos para generación de ingresos y estabilidad de los campesinos productores, evitando la transformación del bosque húmedo en potrero. Tampoco se apoyó la producción agroecológica certificada, tanto a nivel familiar como agroindustrial.

Infraestructura para la competitividad. Está pendiente definir una estrategia de adaptación de la infraestructura vial al cambio climático, solo se han realizado esfuerzo en obras aisladas. No se impulsó el desarrollo del ferrocarril como estrategia de mitigación del cambio climático. No se incluyeron recursos para hacer efectivo el OT en las áreas de influencia de las vías de comunicación, lo cual redundaba en beneficio para el mantenimiento de las vías y para la conservación de la base natural.

Es importante recuperar los ríos como medio de transporte, recuperando sus cuencas y las ciénagas como reguladores naturales de sus crecientes. Lo propuesto para el río Magdalena se asemeja al manejo de una tubería y no al manejo de un río y su cuenca, por el contrario puede tener nefastas implicaciones ambientales.

Desarrollo minero y expansión energética. Muy poco se avanzó para hacer compatible la minería con la conservación de nuestro patrimonio natural renovable. Aún falta fortalecer la implementación del esquema de compensaciones ambientales y aplicar el Plan Nacional de Ordenamiento Minero.

No se generaron indicadores para verificar qué tanto está o no contribuyendo los excedentes de la extracción de recursos naturales no renovables a generar condiciones de desarrollo sostenible, a través de inversiones en capital físico y humano para la innovación y apoyo a sistemas productivos sostenibles. Los recursos para la institucionalidad ambiental que hace seguimiento a la minería eran insuficientes en el 2010 y no crecieron en proporción al crecimiento en la inversión del sector minero energético. No se revisaron las concesiones mineras, según criterios estrictos de OAT. Tanto la minería legal como la ilegal siguen generando impactos ambientales.

Vivienda y ciudades amables. No se definió una política de poblamiento que disminuya el proceso de concentración de población y de procesos productivos en Bogotá y su área metropolitana. Se sigue generando aglomeración urbana con alto costo social y ambiental. No

se puso en marcha una política nacional para disminuir la producción per cápita de basuras en los centros urbanos, ni se gravaron con impuestos los bienes de consumo y empaques que generan mayor impacto ambiental y que tienen bienes sustitutos disponibles en el mercado. Tampoco se crearon incentivos para orientar la producción y el consumo, de empaques con menor impacto ambiental. No se generalizó la separación en la fuente para evitar la mezcla de lo no reciclable con lo reciclable.

Tampoco se tomaron medidas para buscar una disminución de los niveles de aglomeración, moviendo los centros universitarios a espacios rurales y ciudades pequeñas. Ni se definió un impuesto diferenciado para evitar que los procesos manufactureros se concentren en área de las grandes ciudades.

El PND menciona que el objetivo de la política ambiental es garantizar la recuperación y mantenimiento del capital natural y de sus servicios ecosistémicos (SE) como soporte al crecimiento y al avance de las locomotoras. El Quinto Informe Nacional a la Convención de Biodiversidad, demuestra que esto no se logró (MADS y PNUD, 2014).

Otros aspectos transversalmente relacionados con la gestión ambiental

Igualdad de oportunidades para la prosperidad social. Siguen aumentando a nivel nacional y local los indicadores ambientales propios del subdesarrollo como la mala calidad del aire en las ciudades, la contaminación de las fuentes de agua y el suministro de agua de baja calidad para consumo humano, la baja implementación del OT, los altos niveles de congestión urbana, la incapacidad de manejo de los residuos sólidos con campos y ciudades, la carencia de espacio público y la baja accesibilidad de la población urbana al medio natural y a espacios de recreación y deporte, y los desastres relacionados con el uso errático de los espacios urbanos y rurales asociados a condiciones de clima extremo. Todo lo anterior afecta en mayor grado a los sectores más pobres de la población.

Gestión Ambiental y Riesgo de Desastre. El PND2010-2014 incluye un buen diagnóstico y reconoce acertadamente las relaciones entre pobreza, deterioro ambiental e incremento en morbilidad y mortalidad. Igualmente reconoce la necesidad de un aparato productivo con mejor desempeño ambiental como condición para detener el deterioro ambiental y mejorar su propia competitividad y señala cómo procesos inadecuados de ocupación de territorio y el cambio climático incrementan los riesgos sobre poblaciones y la economía. Estos temas no recibieron los presupuestos adecuados y no se pasó del diagnóstico a una propuesta de medidas de política para construir una relación positiva, tampoco se definieron metas, ni indicadores.

Gestión integral del recurso hídrico. Se hizo un buen diagnóstico, se identificaron factores de oferta y demanda y se hizo una buena propuesta en términos de los temas relevantes que

deberían haber sido tratados durante el periodo. Sin embargo, no se priorizaron las áreas de intervención, ni se desarrollaron los instrumentos para hacer realidad el OT en las cuencas.

Cambio climático, adaptación y mitigación. Si bien se definió una política nacional de cambio climático, es muy precaria su implementación. Faltó establecer estrategias y prioridades e identificar oportunidades y mecanismos de financiación con metas asociadas. Se elaboró el Plan Nacional de Adaptación, pero no se definieron metas por sectores. Se hizo referencia en el PND a la importancia que para el sector agropecuario tiene el considerar el cambio climático, pero no se implementaron suficientes medidas de adaptación como para poder afirmar que hoy el país es menos vulnerable al cambio climático en el sector agropecuario. En energía, fueron muy precarios los avances en energía sostenible y fuentes alternativas, etc. Para el desarrollo de infraestructura y adecuación de la misma al cambio climático, tampoco se fijaron metas ni indicadores, ni se hicieron evaluaciones.

Consistencia del Plan

Faltó elaborar respecto a la relación positiva entre gestión ambiental y desarrollo económico y social, tanto en lo relacionado con el impacto económico del deterioro ambiental como en el efecto positivo de los SE. La precariedad de los avances en estos temas, se relacionan con inconsistencias del PND.

El PND se focalizó en el crecimiento económico de corto plazo, basado en el desarrollo del sector minero energético, vivienda, infraestructura, innovación y sector agropecuario, y no se valoró la contribución de los recursos naturales renovables como capital natural, ni la contribución de los SE al desarrollo de diferentes sectores productivos, ni su aporte al bienestar. Esto llevó a que como lo dice la OCDE en su Documento “Evaluaciones del desempeño ambiental. Colombia 2014” (OCDE,2014) “Colombia registró un sólido crecimiento económico durante gran parte de la última década, impulsado por un auge de los precios de los productos básicos, una profunda reforma de las políticas económicas y un mejoramiento de la seguridad. Sin embargo, subsisten grandes desafíos, incluido el de la necesidad de imprimir al desarrollo económico un rumbo ambientalmente más sostenible y socialmente más equitativo.” Coincidimos con OCDE al evaluar el desempeño ambiental de Colombia en el periodo 2010-2014.

Evaluación de la gestión ambiental como ejecución temática PND 2010-2014

Convergencia y desarrollo regional.

El PND incluyó estrategias diferenciadas para el desarrollo regional aprovechando la diversidad de capacidades económicas, sociales e institucionales. Sus intervenciones no consideraron en manera suficiente los determinantes ambientales, las características bio-geográficas, el estado

de los ecosistemas naturales y capital natural presentes en cada región, para definir alternativas que condujeran al desarrollo local sostenible.

El CNP propuso unos ajustes a la propuesta estratégica por regiones, que solo de manera débil se reflejan en la ejecución del PND, veamos temas y resultados:

Amazonia. El carbón retenido en sus bosques naturales es su mejor herramienta para conseguir recursos financieros que apoyen una propuesta de etno-desarrollo basada en su diversidad y riqueza cultural y natural. Inversión de recursos REDD+ u otros recursos de compensación por los SE de los bosques naturales en educación, salud, bio-comercio, gobernabilidad y gestión y manejo de recursos naturales renovables, requieren mayor desarrollo y consolidación. En el periodo se inició tímidamente este proceso.

El eco y el etno turismo fue precariamente apoyado en el área, pero debe realizarse un mayor esfuerzo para construir acuerdos con las comunidades locales y garantizar su adecuada participación, en la prestación de los servicios y en la distribución de excedentes.

Durante el periodo se hicieron más vulnerables a la intervención de agentes externos (minería) los territorios indígenas.

Pacífico... El manejo comunitario del territorio sigue siendo muy precario. Durante 2010-2014 no se erradico la producción de agro combustibles, ni se fortaleció en suficiente medida el eco y etno turismo como alternativas de ingreso para las comunidades locales. No se avanzó en la investigación sobre el uso de la biodiversidad, ni en patentar productos propios. Continuó el deterioro de las cuencas del Pacífico en zonas de alta pendiente.

La Zona Nororiental. No se avanzó suficientemente con el ordenamiento ambiental territorial (OAT) para proteger su estructura ecológica principal, sus humedales, bosque de galería y los bosques naturales. En la vertiente oriental de la cordillera se acentuó el deterioro de las cuencas, afectando la navegabilidad de los ríos. La actividad minera no ha conducido a generar mayor capital humano y condiciones de sostenibilidad en la propuesta regional de desarrollo.

Los agro-combustibles y la ganadería, siguen creciendo sin criterios de uso sostenible de la oferta natural.

Zona Sur. En el macizo colombiano, como estrella hídrica del país, no se avanzó en el pago y conservación de los servicios ambientales asociados, ni se desarrolló del eco y el agroturismo. El OAT como estrategia de previsión de riesgo no fue el eje ordenador de la intervención gubernamental en el área.

Zona Caribe e Insular. Falta apoyo al ecoturismo asociado a las reservas de la biosfera, y su articulación con procesos de producción local y distribución de beneficios con participación de

las comunidades que habitan del paisaje y sus bellezas escénicas. Las actividades asociadas a la extracción y comercialización del carbón, deben significar beneficios para las poblaciones locales y supeditarse a la conservación y desarrollo turístico de la región. El tema ganadero presenta una gran oportunidad de convertirse en estrategia de adaptación y mitigación al cambio climático, si se impulsan los sistemas silvopastoriles intensivos, ya probados en la región, y que muestran recuperación en la base de recursos naturales (suelos, biodiversidad, agua) e incremento en la capacidad de carga y en la rentabilidad ganadera.

Zona Central. Fue precaria la ejecución del PND sobre reconversión de procesos productivos, y no se evidencian procesos ciertos de OAT. La precariedad en la aplicación de la legislación referida al OT sigue evidente, esto se manifiesta en desorden urbano, en el deterioro de nuestras cuencas hidrográficas y la destrucción de los páramos. Los SE hídricos como prioridad social y económica no se asoció a estrategias significativas de pago por servicios ambientales (PSA) para avanzar con el OT. Los usos inadecuados del suelo agropecuario, asociados al uso agropecuario en zonas de vocación forestal, siguen siendo factor generador de los llamados desastres naturales. No se ha implementado la educación ambiental, ni se ha usado el ecoturismo para conectar a los habitantes de las ciudades con su entorno natural.

Sigue vigente el reto del *enfoque regional* que se complemente con el análisis biogeográfico y los temas de economía ambiental y SE; como factor diferenciador esencial al definir las estrategias de desarrollo regional. La ejecución del PND asume que la gestión ambiental puede darse una vez se superan las condiciones de pobreza extrema; cuando en realidad son dos acciones que deben darse de manera simultánea.

Respecto a la biodiversidad y servicios eco sistémicos, el PND identificó los riesgos de su destrucción y menciona algunos de sus potenciales y señaló como prioridad su conservación. Incluso se refirió a la necesidad de que las locomotoras respeten y eviten impactar áreas de especial importancia ecológica, e identifica algunos requerimientos para avanzar con el OT y en la conservación de la biodiversidad y los SA (pág. 449). Mientras las locomotoras anduvieron a toda marcha, faltó concretar metas e indicadores para verificar avances o retrocesos en este propósito.

El PND menciona que el objetivo de la política ambiental es garantizar la recuperación y mantenimiento del capital natural y de sus servicios eco sistémicos (SE) como soporte al crecimiento y al avance de las locomotoras. El Quinto Informe Nacional a la Convención de Biodiversidad, demuestra que esto no se logró (MADS y PNUD, 2014). Para controlar la deforestación, se definió, pero aún no se ha implementado, la estrategia nacional REDD, como tampoco se ha implementado una estrategia nacional de pago por servicios ambientales (PSA).

Manejo de Cuencas. El PND propuso metas asociadas al OT por cuencas (50) pero faltó complementarlo con indicadores de gestión que relacione línea base con resultado esperado del cuatrienio (por ejemplo, hectáreas bajo ordenamiento y cambios de uso, impactos de dicho ordenamiento, mecanismos financieros para cambios de uso).

Evaluaciones ambientales. Se propusieron y ejecutaron algunas evaluaciones ambientales estratégicas, pero no se fortaleció la institucionalidad ambiental para asegurar un seguimiento efectivo al sector productivo. Se propusieron cambios en patrones insostenibles de producción y consumo y se identifican algunas áreas de acción; pero no se fijaron metas ni indicadores para verificar propuestas de cambio, ni se priorizan en suficiente detalle las áreas de intervención en términos de mercado de bienes y servicios.

Coincidencias con la evaluación de la OCDE

Como se mencionó en la sección de análisis transversal, la evaluación desde el CNP para el periodo 2010-2014 coincide con muchas apreciaciones realizadas por la OCDE, en su documento del 2014, entre ellas resaltamos: Coincidimos en que falta mejor valoración económica de los SE y la necesidad de más y mejor información sobre la relación entre BD, SE y economía; el PND2010-2014 planteo esa necesidad, el MADS avanzo en algunos aspectos, pero es claro los avances aún son muy precarios. Como resultado de la ejecución del PND2010-2014 y del acelerado crecimiento de algunos sectores que generan importantes impactos ambientales negativos, coincidimos en el análisis sobre la acelerada dinámica de pérdida y transformación de la BD. Igualmente, aunque el PND2010-2014 menciona el uso de la herramienta de PSA, coincidimos con OCDE en la necesidad y oportunidad de usar el pago de servicios ambientales (PSA) como herramienta para conservación SE y necesidad de expandir su aplicación a nivel nacional.

Una de las pocas metas que se cumplió y que el indicador suministrado por Sinergia es mayor que el 100% es en la creación de Áreas Protegidas y coincidimos con OCDE en la importancia del SINAP para BD y SE y para el suministro de agua a campo y ciudades.

Como se señaló anteriormente, y como también lo menciona la OCDE, es necesario mejorar la gestión de efectos ambientales de la minería y las implicaciones sobre la BD, los SE y sobre la calidad de vida de los pobladores locales. El patrimonio natural y el bienestar se ven enfrentados a las crecientes amenazas emanadas de las industrias extractivas, la ganadería extensiva, la urbanización y la expansión del sistema vial y la infraestructura, incluyendo ahora el dragado del río Magdalena.

El concepto del CNP respecto a la necesidad de que el PND2010-2014 girara entrono al cambio climático y las acciones de adaptación necesarias para disminuir los impactos de los climas extremos sobre la economía y la calidad de vida, coincide con el concepto de la OCDE según el

cual la vulnerabilidad de Colombia a los cambios ambientales, y la necesidad de fortalecer sus políticas e instituciones de protección del medio ambiente, se evidencian dados los impactos de los fenómenos climáticos extremos de 2010 y 2011 que generaron una pérdidas equivalente al 2% del PIB y afectaron el 7% de la población colombiana.

La OCDE señala Minería y ganadería como motores de degradación y pérdida de BD, menciona la necesidad de aumentar la capacidad de seguimiento a estos dos procesos y menciona los Sistemas silvopastoriles como una herramienta con potencial para disminuir la presión de la ganadería sobre la BD como consecuencia del cambio de uso del suelo. Es claro que tanto en el sector minero, como en términos de desarrollo rural, no solo fue deficiente lo planteado en el PND 2010-2014 para avanzar en una mejor gestión ambiental en estos sectores, sino que mucho de lo plantado no se llevó a feliz término.

Respecto a la contaminación la OCDE en su evaluación hace varias recomendaciones que reflejan que algunos de los propósitos del PND 2010-2014 no se cumplieron y recomienda acciones para ser consideradas en el PND 2014-2018, entre los temas mencionados que estaban en el PND 2010-2014: La necesidad de reforzar las tareas de reducción de los efectos de la contaminación atmosférica urbana y su relación con la salud. Mejorar la sostenibilidad financiera, social y ambiental de la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento básico. Reforzar las medidas para proteger de la contaminación el medio ambiente marino y costero. Elaborar una estrategia nacional de largo plazo en materia de residuos para reorientar la política desde el control de la contaminación hacia un enfoque preventivo; articular una respuesta de política coherente para responder a retos fundamentales (como la insuficiente capacidad de los rellenos sanitarios, las bajas tasas de reciclaje y las necesidades de incorporación de los recolectores informales de residuos y de los planes comunitarios en los sistemas gestión de residuos municipales), así como proporcionar orientaciones para la definición de objetivos y planes de acción regionales y municipales relacionados con el manejo de residuos.

Un tema muy importante mencionado por la OCDE y en el cual coincidimos plenamente, es la necesidad de exigir licencias ambientales para la exploración minera, pues hoy se exigen para la explotación pero no para la exploración y esta puede generar graves y nocivos impactos ambientales.

Indicadores evaluados por Sinergia

Como lo señala la Universidad Nacional en su documento *“Acompañamiento académico para la elaboración del concepto sobre el balance del Plan Nacional de Desarrollo - PND 2010-2014 desde la perspectiva del Consejo Nacional de Planeación (CNP) y el Sistema Nacional de Planeación (SNP), y consolidación del concepto sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo -*

PND 2014-2018”, el “seguimiento al PND 2010-2014, desde un enfoque sectorial, evidenció que los sectores dados por la Ley 152 de 1994 están realmente descritos con coherencia entre el contexto enunciado dentro del mismo Plan, las metas propuestas y los indicadores priorizados. Por ejemplo, sectores como el económico que tienen un contenido importante en cuanto a extensión y líneas estratégicas, registran una alta correlación entre lo enunciado y los indicadores de seguimiento planteados. Este no es el caso de los sectores ecológico y entes territoriales (Universidad Nacional, Pág. 13).

La información suministradas por Sinergia, sobre los niveles de ejecución de los temas ambientales en el PND 2010-14 evidencian un avance muy limitado del sector. El pilar que contiene la información del sector ecológico en comparación con los demás pilares del PND, se encuentra rezagado, con un avance del 59%. Como sector se encuentra entre los que menos desarrollo tuvieron, estando por delante únicamente del sector Deporte y Recreación. Adicionalmente y como veremos a continuación, varios de los indicadores presentados por Sinergia no son apropiados para evaluar la gestión pública ambiental.

Un indicador valido y que presenta un resultado positivo es el “Nuevas hectáreas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP” que presenta un nivel de ejecución del 147%. El de “Hectáreas con iniciativas implementadas para la evitar la deforestación” presenta un nivel de ejecución del 60% y la meta que era de 60.000 hectáreas. El indicador cuantifica las áreas en las cuales se están implementando acciones para evitar la deforestación.

El indicador relacionado con manejo de cuencas “Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCAS- adoptados bajo el nuevo esquema legal incluyendo el componente de gestión del riesgo” que tenía una meta de 30 cuencas, presenta un avance de 40% y mide los POMCAS que han sido adoptados con base en el decreto 1640 de 2012 incorporando el componente de riesgo.

El indicador “Planes de acción de gestión ambiental sectorial concertados con los Ministerios de Minas y Energía, Transporte, Agricultura y Desarrollo Rural y Vivienda, Ciudad y Territorio”, tenía una meta de 4 planes y se alcanzó el 100% de la meta.

Un indicador que para evaluar su impacto ambiental, es necesario ver la aplicación de los planes de manejo de los diferentes proyectos sectoriales, es el relacionado con “Evaluaciones ambientales estratégicas en sectores de las locomotoras de vivienda, infraestructura, agricultura y minería”. Según Sinergia, se alcanzó el 75% de la meta, pues se realizaron 3 de las 4 evaluaciones estratégicas planteadas. A través de este indicador se mide la política de promoción e inclusión de variables ambientales en la planificación sectorial a través de la formulación de las evaluaciones ambientales estratégicas de las locomotoras de vivienda,

infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética, y vivienda y ciudades más amables.

Otro indicador que no necesariamente significa hechos, pero si avances en un propósito, es el de “Estrategias sectoriales de desarrollo bajo en carbono” que se alcanzó en un 100% con la realización de 4 estrategias y que mide el número de planes o estrategias formuladas y apropiadas por cada sector, con referencia al desarrollo bajo en carbono. Estos documentos deben contener un análisis y priorización de las acciones de mitigación para evitar el incremento de las emisiones de gases efecto invernadero.

Un indicador que llama la atención dado que el alcance de la meta fue del 0% es el relacionado con un aspecto de la gestión de las CAR. Según el informe de la Universidad Nacional el avance de este indicador tuvo un valor de 0%, y está relacionado con “Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible asistidas en la incorporación del riesgo en PGAR”. Este indicador proporciona información del número de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible que han sido asistidas en la incorporación del riesgo en los Planes de Gestión Ambiental Regional –PGAR-, con el fin de mejorar la capacidad técnica de las entidades territoriales y corporaciones autónomas regionales de gestión del riesgo.

Hay dos indicadores que presenta Sinergia y que no necesariamente significan gestión ambiental positiva. Ellos son: “Solicitudes de proyectos, obras o actividades factibles de licenciamiento ambiental competencia del Ministerio resueltas” dice que la meta se cumplió al 103%. Según Sinergia este indicador mide la gestión de la Dirección de Licencias, permisos y trámites ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para otorgar o negar solicitudes, de acuerdo a la evaluación realizada a proyectos, obras o actividades, tomando como base las solicitudes evaluadas con respecto a las solicitudes que ingresan a la dirección. Este indicador según nuestro concepto mide la eficiencia pero no la efectividad de estos trámites, pues agilizar el trámite de las licencias, muchas veces significa menor calidad en las evaluaciones y seguimiento de las actividades licenciadas. Emitir un concepto respecto al impacto ambiental de este indicador requiere una información adicional relacionada con los impactos reales de los proyectos.

Otro indicador de características similares es el relacionado con “Porcentaje de solicitudes de Licencias Ambientales, modificaciones a licencias otorgadas, que deben ser evaluadas por la ANLA durante la vigencia, con pronunciamiento”. Este indicador tiene una ejecución del 111% y mide el porcentaje de proyectos con pronunciamiento sobre las solicitudes de las licencias ambientales nuevas o modificaciones a proyectos licenciados, que tiene la ANLA para tramitar durante la vigencia. De nuevo evaluar el impacto de este indicador requiere información adicional al número de trámites y que se refieren al impacto cierto de las modificaciones propuestas por la ANLA.

Avances sectoriales positivos en la ejecución de la política ambiental en el periodo 2010-2014.

Además de los avances mencionados en el análisis transversal, hay algunos logros sectoriales positivos que presentamos a continuación:

Se amplió el Parque Nacional Chiribiquete, el parque más importante de la Amazonía con 2.3 millones de hectáreas y se fortaleció el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, aún falta apoyo pero se ha avanzado.

Se avanzó con los Planes Estratégicos de las cinco Macro cuencas Magdalena-Cauca, Caribe, Pacífico, Orinoco Amazonas, buscando concertar el modelo deseado de ordenación y manejo.

Delimitación de páramos y humedales en escala 1:100.000 y en algunas zonas en escala 1:25.000

Se inició un esfuerzo de valoración integral de la BD y los SE como soporte para procesos de planificación territorial

Se inició un proyecto para incluir los servicios eco sistémico en las cuentas nacionales

Se realizó una investigación sobre Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos y su relación con la dinámica urbano-regional con algunos estudios de caso.

Se formuló la Estrategia Nacional REDD

Se elaboró un documento de referencia para la Estrategia Nacional de Lucha contra la Deforestación

Al igual que en lo relativo a la gestión ambiental como tema transversal, en lo sectorial vemos que los esfuerzos llegan a nivel de políticas, planes y programas, y hay algunos avances en términos de ejecuciones. Repetimos que Planes, estrategias y políticas ambientales están en adopción, mientras los sectores productivos crecen aceleradamente.

RECOMENDACIONES PARA INCLUIR TEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PND 2014-2018

Esta sección se elaboró con el apoyo de ONG e individuos que han hecho aportes con temas (objetivo y justificación), propuestas de artículos para el PND 2014-2018 y en algunos casos con indicadores de avance y evaluación. El punto de partida es el Programa de Gobierno (PG) que Juan Manuel Santos presentó como candidato presidencial a los colombianos. Esta es la base

programática por al cual fue elegido y por lo mismo debe ser la base del PND 2014-2018, instrumento para poner en ejecución su PG⁶.

A continuación se hace una breve revisión del PG en los aspectos mencionados como ambientales.

En la parte introductoria al tema ambiental el PG, hace referencia a los temas que según su perspectiva fueron ejecutadas durante su primer periodo presidencial, bajo el título “**Hemos hecho mucho**”.

El cambio climático es uno de los mayores desafíos que tiene Colombia. Estamos de acuerdo y si bien en el primer periodo se elaboró el documento de la Política Nacional de Cambio Climático, su influencia en las acciones gubernamentales fue muy precaria. El nuevo PND 2014-2018 debe dar prioridad a la ejecución de estas políticas y enfocarse y girar en torno a este hecho, tal como lo propuso el CNP en el 2011 en los comentarios al PND2010-2014 y como lo ratifico la OCDE en el 2014. Ahora la gestión ambiental debe tomar mayor peso en el PND y en todas y cada una de las intervenciones del Gobierno.

En el primer tiempo nos tocó afrontar la ola invernal, lo que nos llevó a crear el Fondo de Adaptación, que realizó grandes inversiones para enfrentar el cambio climático y avanzamos en la construcción de un país más sostenible. En el periodo 2010-2014 se elaboró el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y se puso en marcha el Fondo de Adaptación que se enfocó especialmente en la reconstrucción de una parte de las áreas afectadas, en la atención a población afectada y en proyectos puntuales que no significaron la adaptación del país al cambio climático (CC). Algunos proyectos como delimitación de páramos y humedales y la ordenación de cuencas se orientan más al manejo del recurso hídrico y a definir áreas para sustraer de la explotación minera que a una política de adaptación al CC, combinar estas estrategias es algo que debe buscar el nuevo PND.

Creamos el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, separándolo del de Vivienda. Ciertamente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) se recreó y este es un paso importante. Sin embargo, sus actuaciones fueron muy débiles y la corta permanencia de los Ministros en el cargo sustrajo al MADS de sus labores fundamentales. El SINA no ha logrado recuperarse y las CAR continúan politizadas y con muy pobres niveles de eficiencia y eficacia en sus intervenciones. Los Institutos de Investigación se fortalecieron presupuestalmente y recuperaron en parte sus infraestructuras, pero necesitan impulsarse para soportar el sistema

⁶ El PG se encuentra en <http://www.santospresidente.com/propuestas-0/plan-de-gobierno/mejor-medio-ambiente--cuidando-el-futuro#sthash.eK1kwsye.PMhxBtem.dpuf>

de información del SINA y su infraestructura de conocimiento. Falta cohesionar el SINA y recuperar su sentido, generando un espacio apropiado para un mayor impacto en la gestión para el desarrollo económico y el bienestar de la población.

Ampliamos el Parque Nacional Chiribiquete, el parque más importante de la Amazonía con 2.3 millones de hectáreas. Este es un logro importante pero parcial. Toda la Amazonia debe tener una política cierta, definida y efectiva de Estado para su conservación y desarrollo sostenible; esto se propone para el plan 2014-2018. Es necesario definir metas e indicadores de gestión, más allá de la meta de cero deforestación para el 2018, que es importante pero no suficiente. La delimitación de los PNN, no puede entenderse como una medida que da pie y facilita el desarrollo minero, forestal o ganadero tradicional en las otras áreas de la Amazonia, con el argumento de que ya existen suficientes áreas reservadas.

Lideramos la negociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Río de Janeiro. Esto es cierto y debe traducirse en un compromiso nacional para estructurarlos de manera clara y sólida en lo conceptual, con propuestas de acción concretas que deben reflejarse estructuralmente en el PND 2014-2018 y en la ejecución de la política pública.

Creemos una política que establece la obligatoriedad de compensar los daños hechos al medio ambiente y su biodiversidad. Esto es cierto, y ahora su aplicación debe pasar de la precariedad a la eficacia y la eficiencia. Hasta ahora, no se han visto sus resultados en los casos tan evidentes como el derrame de carbón en la bahía de Santa Marta. Es necesario que PND 2014-2018 tenga metas e indicadores para avanzar en una verdadera política de prevención de los daños y en su compensación, cuando evitarlos no sea posible.

El PG en la sección de “FALTA MUCHO POR HACER” presenta los temas con los cuales hay compromiso de parte del elegido con sus electores y ahora con toda la población colombiana

Postulados

La paz total no será completa sin la protección del medio ambiente para las generaciones futuras. Con Colombia en paz podemos protegerlo más. Esto es cierto pero no solamente para las generaciones futuras, las presentes también cuentan, no se puede dilatar esta responsabilidad. En la propuesta de construcción de espacios de paz, hasta el momento se ha visto que los proyectos del gobierno apuntan a fortalecer un crecimiento económico sin referencia a las características biofísicas y a las condiciones de los ecosistemas naturales, ni a la dinámica y respuesta de la oferta natural frente a las intervenciones propuestas. La paz genera nuevas condiciones, no solo para las poblaciones locales y para una mayor presencia del Estado en todo el territorio nacional, sino que también son una nueva oportunidad para la intervención del gran capital en estos territorios. La nueva dinámica puede disparar muchas fuerzas, hasta ahora contenidas, que aspiran a un crecimiento económico sin restricciones. La

paz debe estar acompañada de una propuesta de desarrollo local sostenible muy seria y coherente para garantizar que también tengamos paz con la naturaleza y que la paz sea estable, duradera y sostenible.

En el segundo tiempo consolidaremos una Colombia sostenible, compatible con el clima y el medio ambiente. Es un planteamiento interesante y desde luego una Colombia sostenible, tiene que ser compatible con el clima y el medio ambiente pues no hay opción distinta. Se necesita llevar al país por la senda del Desarrollo Sostenible, como lo ha propuesto el gobierno de Colombia ante las Naciones Unidas (ODS) y que como bien lo señala como una necesidad la OCDE, pues lo evalúa como una deficiencia del actual proceso de desarrollo que adelanta el país. Según la OCDE, Colombia presenta indicadores de crecimiento económico muy satisfactorios, pero carentes de equidad y sostenibilidad.

Ejes principales del PND 2014-2018, enunciado en el PG

Economía verde: brindaremos incentivos financieros y tributarios encaminados a impulsar las empresas que generen beneficios ambientales como la reforestación, restauración, ecoturismo y la biotecnología. Para hacer realidad este planteamiento es necesario definir metas e indicadores por sectores, donde dichos indicadores no solo deben referirse a su crecimiento como actividad económica, sino también a su huella ecológica y a los beneficios ambientales generados. Es esencial incorporar todos los sectores económicos a una política “verde” para orientar el país hacia el desarrollo sostenible. Esto es urgente, tanto en los espacios rurales como urbanos. Por ejemplo, esta política debe estar articulada estructuralmente con el eje de Ciudades Sostenibles y su énfasis en el transporte no contaminante y un aire limpio. Con la producción limpia en el sector manufacturero, con la minería de mínimo impacto y la inversión de excedente en el apoyo a procesos sostenibles en otros sectores productivos, etcétera. La propuesta hay que desarrollarla de manera amplia.

Ordenamiento territorial con zonas vedadas para la minería: Desarrollaremos un sector minero-energético con visión de territorio que proteja páramos, humedales y territorios de alta biodiversidad. Para que este postulado se convierta en realidad, hay que modificar de manera significativa la actual dinámica de extracción de recursos naturales no renovables. El primer punto es aplicar lo propuesto por el Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM) promulgado a finales de la pasada administración y que como paso inicial, contiene elementos mínimos para armonizar los intereses de las comunidades locales con los de la actividad extractiva, buscado apartarnos de esa senda del desarrollo no sostenible y altamente costoso en términos sociales y ambientales que hoy vivimos. La minería está representando un gran problema para el país que sacrifica las posibilidades de un desarrollo sostenible a cambio de la extracción y exportación de minerales para generar indicadores de crecimiento económico de corto plazo con insostenibilidad e inequidad. La delimitación de áreas para sustraerlas de la

minería es importante pero debe articularse con un desarrollo institucional y una voluntad política que aplicando el principio de precaución adelante una moratoria minera en todo el territorio nacional, mientras generamos condiciones sociales, institucionales y de gobernabilidad que aseguren una minería de mínimo impacto ambiental y de máximo beneficio social. La disponibilidad de recursos mineros e hidrocarburos no obliga necesariamente a su extracción, pero sí plantea la necesidad de abrir escenarios donde puedan tomarse decisiones adecuadas respecto de la manera de asumir dichos recursos. Como vamos, estamos lejos de los postulados de un desarrollo sostenible y estamos más cerca de la catástrofe.

Visión estratégica de la Amazonía: para el 2018 reduciremos a cero la deforestación en la Amazonía al estabilizar la colonización y fortalecer a los gobiernos locales de las comunidades indígenas, y el sistema regional de áreas protegidas. A primera vista interesante, pero falta de política integral para la sostenibilidad económica, social y ambiental en la Amazonía que regule o excluya de la zona actividades mineras y agropecuarias que signifiquen al destrucción del bosque húmedo tropical. Queda por supuesto pendiente la política para el Pacífico Colombiano, la Orinoquia y muchas áreas de bosques de gran interés para la conservación y el logro del desarrollo sostenible. La política de conservación y desarrollo sostenible de la biodiversidad queda pendiente. Es necesario fortalecer una propuesta de regionalización para abordar el plan de desarrollo 2014-2018 como existió, sin que se hubiese implementado de acuerdo a las expectativas que generó, en el plan 2010-2014.

Ciudades sostenibles: menos vulnerables al cambio climático y con mayor eficiencia en el uso de recursos estratégicos como agua y energía, promoviendo el uso de energías limpias y renovables. Apoyaremos la construcción de ciclo rutas y el uso de alternativas de transporte no contaminante. Se queda corto frente a la realidad del crecimiento no sostenible de la mayor parte de las ciudades colombianas y a la necesidad de un plan de ocupación y distribución de la población y la producción en el territorio nacional que evite la acelerada concentración de la población y la actividad económica en la macro región de Bogotá y su área metropolitana, cuyos síntomas de insostenibilidad, hoy son evidentes. Lo postulado, no menciona la articulación de las ciudades con sus regiones de influencia y el uso de la oferta natural en aspectos como abastecimiento de agua, uso del suelo, manejo de la estructura ecológica etcétera. Es necesaria una articulación de una política Nacional con las regiones y los POT.

Realizaremos actividades para la descontaminación del Río Bogotá. El Río Bogotá será una prioridad, como parte de una Política Integral del agua que reduzca el vertimiento de residuos y promueva las mejores prácticas a través de la creación de la agencia nacional del agro. Es necesario aclarar esto de la “agencia nacional del agro” encargada de ejecutar una política de control de vertimientos y descontaminación de los ríos y del río Bogotá en particular. Ya es hora de que el gobierno se interese por la cuenca del río Bogotá, que es un referente nacional de

contaminación y falta de manejo y que debe ser enmarcada en el propósito de lograr la sostenibilidad de Bogotá y otras ciudades. Como se mencionó en el párrafo precedente, se requiere una política de asentamientos humanos sostenibles; estamos ante situaciones verdaderamente críticas.

Estrategia de choque: fortaleceremos el control y seguimiento del sector ambiental a través de una reforma integral de las Corporaciones Autónomas Regionales. Esta propuesta es de manejo muy cuidadoso. El problema de las Corporaciones no reside en su diseño sino en la forma cómo la clase política las está manejando para sus intereses y en la desconexión de la sociedad civil, de las comunidades locales, frente a las acciones de las CAR. Se debe examinar en detalle el asunto pues una centralización de las decisiones no parece conveniente para el país. Deben examinarse los mecanismos de control de la ejecución de las Corporaciones y de las prácticas de corrupción y clientelismo que se estén dando y la manera de vincular efectivamente a las comunidades locales en la fiscalización de las acciones y omisiones de las CAR.

Destinaremos 624 mil hectáreas para la conservación y uso sostenible del agua a partir de un ordenamiento ambiental. Es una propuesta llamativa que requiere definir prioridades, localización, herramientas y metas e indicadores de gestión. Se requiere una verdadera política de conservación de las áreas protectoras de las fuentes de abastecimiento de agua para la población dentro de una política de conservación de los servicios eco sistémicos (SE) asociados a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, suelos y aguas, lo cual involucra no solo acciones gubernamentales, sino también la articulación de estas, con acciones desde la sociedad civil en el manejo del territorio.

Desarrollaremos un régimen especial para la reserva de la biósfera del Seaflower, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como parte de una política integral para el manejo de los Océanos y los espacios costeros e insulares. Es posible que el PND 2014-2018 contemple una política integral de desarrollo sostenible para San Andrés. Este planteamiento debe hacer parte de esa política y no presentarse como un hecho aislado dentro de lo “ambiental”. En todo caso, San Andrés, requiere un tratamiento urgente y prioritario con el fin de rescatar y cumplir el mandato constitucional sobre el particular.

Como comentario general podemos decir que los ejes ambientales propuestos para el PND2014-2018 deben articularse con coherencia conceptual dentro del marco de una política de desarrollo sostenible articulada y consistente que incorpore acciones coherentes con la propuesta del gobierno nacional ante el foro de Naciones Unidas (ODS). Las propuestas deben superar el enfoque convencional que ha demostrado ser insuficiente para enfrentar la dinámica y los problemas del país, el PND2014-2018 debe ser uno donde la paz, la equidad y la educación sean el marco para caminar por la senda del desarrollo sostenible.

Propuestas con objetivo y justificación para la elaboración de las Bases del PND y artículos para el PND 2014-2018

Los principios generales que se han considerado para elaborar las propuestas ambientales desde el CNP para el PND 2014-2018, retoman algunos de los principios que se usaron como referente para la formulación del Plan de Acción Ambiental para Colombia 2011-2014 e incluyen: Priorización, sostenibilidad (social, ecológica y económica), equidad, participación, regionalización, principio de Precaución, cooperación y coordinación interinstitucional y corresponsabilidad desde diferentes sectores y actores. Como se mencionó anteriormente, se acordó focalizar las propuestas en los aspectos planteados desde el Programa de Gobierno del Juan Manuel Santos, esto con el propósito de que estas propuestas no sean un “saludo a la bandera”, donde los ambientalistas expresen su deseo de un desarrollo alternativo, sino que al estar referidos al PG, hay argumentos para que sean considerados dado el compromiso del elegido y su PG para con el pueblo colombiano.

Ordenamiento Territorial (OT) en el Plan Nacional de desarrollo

Objetivo y justificación

En Colombia el concepto de ordenamiento territorial (OT) requiere concreción y ajustes. El concepto se hace explícito a nivel de la Constitución Política de 1991, y hoy avanza su aplicación en el contexto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) que señala la sostenibilidad ambiental y la diversidad cultural y física geográfica del país como principios rectores de ordenamiento territorial. Según la ley, el OT debe fundamentarse en los siguientes principios: 1. La función social y ecológica de la propiedad; 2. La prevalencia del interés general sobre el particular y; 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios”.

El Gobierno nacional debe implementar, coordinar, y darle coherencia al marco normativo, de políticas e instrumentos de OT existentes, los cuales tienen como fundamento: La autonomía regional y municipal; la transferencia de rentas, o de ingresos; la función social y ecológica de la propiedad individual y colectiva; la protección áreas de importancia ecológica y ambiental, y la prevención y control de los factores de deterioro ambiental.

Algunos sectores productivos y el bienestar de las comunidades están estrechamente ligados con la permanencia o destrucción de los servicios eco sistémicos (SE). El PND 2014-18 debe incluir una más efectiva gestión de conservación en las áreas que generan SE, especialmente aquellas áreas que generan SE asociados al agua y a la protección de suelos, para alcanzar este propósito el OT es herramienta fundamental. Se debe considerar ampliar el SINAP e impulsar con presupuesto la creación de áreas protegidas del nivel local, regional y nacional, y excluir en estas áreas la posibilidad de actividades mineras. El PND 2014-18 debe incluir recursos financieros para que las entidades del SINAP, y las entidades del nivel municipal tengan la

capacidad de manejo efectivo de las áreas protegidas y evitar una ocupación ilegal de las mismas que lleve a la destrucción de los ecosistemas y SE que se pretende proteger. Al propósito de la conservación y recuperación de los SE se deben integrar los predios privados donde es imprescindible que el gobierno impulse la producción sostenible y la conservación de SE. En razón a los SE asociados a la conservación de los ecosistemas naturales, en algunos espacios de la geografía colombiana, la conservación es la opción que maximiza el beneficio económico y social derivado del uso del territorio (Ruiz, 2007).

Es necesario definir normas jurídicas que establezcan las reglas de juego para las áreas protegidas del país, tanto a nivel nacional, regional y local, como también los incentivos y la intervención a nivel de la propiedad privada y su función ecológica, no solo en las reservas privadas, sino también en las demás áreas de producción-conservación. Estas normas deben incluir directrices de gestión que se deben desarrollar a nivel de conformación, manejo, monitoreo, así como la determinación de las responsabilidades específicas de cada una de las instituciones nacionales y de la sociedad civil en dicha gestión, que permitan que estas áreas tengan el impacto esperado en términos de SE.

Articulado:

Artículo propuesto. El gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible (MADS), y de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPN) debe ampliar, y consolidar las áreas protegidas del nivel nacional, regional, y local que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), y dotarlas de recursos financieros suficientes que garanticen una adecuada conservación de estas áreas, y la provisión de servicios eco sistémicos. Esto debe incluir la necesidad de protección del hábitat para los pueblos indígenas no contactados de la amazonia colombiana.

Artículo propuesto. El gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible (MADS), y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) debe destinar recursos suficientes para incentivar la gestión de la conservación de la diversidad y de los SE en las áreas intervenidas que son propiedad colectiva o privada y que maneja la sociedad civil.

Para lograr este objetivo se deben promover, ampliar, y consolidar las reservas naturales de sociedad civil garantizando agilidad del sistema de registro, y otorgando de incentivos monetarios a las labores de conservación, de manejo sostenible de la diversidad y de producción sostenible que cumplen estas reservas como parte del paquete de instrumentos que garantice un crecimiento verde.

Artículo propuesto. Se debe impulsar la formulación de proyectos de cooperación internacional de Pago por Servicios ambientales (PSA) asociados a propuestas REDD+, y la definición de esquemas de transferencia de regalías para compensar a los municipios que por su ubicación y

nivel de cobertura boscosa decidan conservar los bosques, y así impulsar la puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y sus iniciativas de Ordenamiento Ambiental Territorial. Estos proyectos se incluirán dentro del paquete de los incentivos financieros y tributarios que hacen parte de las propuestas de economía verde.

Artículo propuesto. El Gobierno nacional incluirá en sus programas de desarrollo rural los créditos, estímulos y asistencia técnica para el desarrollo rural que estimulen aquellas actividades de manejo sostenible de áreas aledañas al SINAP y de todas aquellas que adelanten procesos de conservación-producción en áreas críticas de generación de SE asociadas al recurso hídrico.

Paramos y humedales

Objetivo y justificación: Los páramos proveen agua para aproximadamente el 70% de la población colombiana. La Constitución Política de Colombia, la jurisprudencia constitucional⁷ y la ley, entre ellas la Ley 99 de 1993, son claras en la obligatoriedad del Estado de protegerlos. También lo son los tratados del derecho ambiental internacional vinculante para Colombia⁸. Sin embargo, existe una falta de coherencia entre la concesión de títulos mineros, la implementación de exploración y explotación de minerales en los páramos, y este marco jurídico. Para garantizar su efectiva protección es preciso reforzar la protección jurídica, incluyendo expresamente la prohibición de actividades mineras en los páramos. Dichas reglas han tenido carácter transitorio, tanto en la reforma al fallido código de minas, como en la ley 1450 de 2011. El país aún no cuenta con una ley de páramos, aunque actividades como la minería podría causar impactos graves e irreversibles para un ecosistema de vital importancia nacional. Por ese motivo, es fundamental asegurar que la prohibición explícita del actual PND 2010-2014, según la cual no se puede hacer minería en páramos, se mantenga y desarrolle en el PND 2014-2018.

Artículo propuesto. *Delimitación de Ecosistemas de Páramos y Humedales.* Los ecosistemas de páramos y humedales serán delimitados a escala 1:25.000, con base en estudios técnicos económicos, sociales y ambientales, proveídos por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt al MADS o a quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por el MADS mediante acto administrativo.

Las CAR, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-339 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-666 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre El tribunal sostuvo que se deben adoptar medidas eficaces para proteger a los páramos y que las áreas de importancia ecológica deben estar excluidas de la explotación de los recursos naturales.

⁸ Convenio de Diversidad Biológica, art. 6 y 8; Convención de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, artículos 1, 2 y 4; Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Artículo 1 literal D.

régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior, los principios generales ambientales y conforme a los criterios y directrices trazados por el MADS o quien haga sus veces. Para lo anterior, tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación. De momento y hasta contar con la delimitación a escala 1:25.000 se usará la delimitación a escala 1:100.000 elaborada por el IAvH en el 2013.

Parágrafo 1°. En los ecosistemas de páramos no se podrán realizar actividades de exploración o explotación de hidrocarburos o minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos o ninguna infraestructura relacionada con éstas actividades.

Parágrafo 2. En los ecosistemas de páramos se restringirán parcial o totalmente y de manera diferenciada en el territorio, las actividades agropecuarias cuando éstas pongan en riesgo la estructura ecológica principal de los páramos, sus características hidrogeológicas, su conectividad con otros sistemas vitales para la conservación o su capacidad para generar SE asociados al agua. El MADS, en coordinación con las demás entidades estatales concernidas, reglamentará e implementará los mecanismos para el efecto, incluyendo alternativas socioeconómicas y regímenes de transición para las comunidades potencialmente afectadas.

Parágrafo 3. Los parágrafos 1 y 2 tendrán efectos inmediatos e independientes de la delimitación que se hará de estos ecosistemas. Para ello se tendrá como referencia mínima la cartografía contenida en la versión 2013 del Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

Parágrafo 4. En los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales proveídos por el Instituto Humboldt y adoptados por el MADS o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta Ley, reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto. En todo caso, en humedales designados o en proceso de designación dentro de la Lista Ramsar de Humedales de Importancia Internacional, no se podrán realizar dichas actividades.

Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y freno a la transformación del Bosque Húmedo Tropical en potreros para ganadería

Objetivos y justificación.

La puesta en marcha y la asignación presupuestal a las ZRC como procesos de ordenamiento del territorio, son una oportunidad de generar procesos de investigación participativa, de diálogo

de saberes y de educación ambiental para fortalecer el OAT. Las ZRC deben impulsarse como herramienta para el OAT a nivel regional y predial, y como punto de partida para asegurar la estructura ecológica principal y los SE al interior de la ZRC y de aquellos SE que desde estas ZRC se generan para beneficio de áreas cercanas.

Artículo propuesto. El Gobierno Nacional impulsará la creación y la consolidación de las Zonas de Reservas Campesinas (ZRC) como una figura que garantiza la equidad en la distribución de tierras, la economía campesina, y contribuye a frenar la expansión de la producción agropecuaria sobre zonas de bosque y ecosistemas naturales, como medida de protección de la diversidad y de los SE. Para ello se incluirán recursos suficientes en el Pacto Nacional por el Agro.

Desarrollo rural más allá del desarrollo agropecuario sostenible

Objetivos y justificación.

El PND 2014-18 debe impulsar la puesta en marcha de programas de desarrollo con enfoque territorial para impulsar actividades complementarias a las agropecuarias en las unidades productivas campesinas. Entre ellas, el ecoturismo y el agroturismo con criterios de sostenibilidad, actividades que favorecen la conservación de la base productiva natural, fortalecen la cultura campesina y de las minorías étnicas en condiciones de intercambio intercultural en pie de igual, generando ingresos adicionales. El ecoturismo y el agroturismo favorecen la conservación de los SE que el campo presta a la ciudad y como parte de este propósito, toda finca debe ser una reserva natural donde se adelantan procesos de producción sostenible y de conservación de la oferta natural.

Artículo propuesto. El Gobierno Nacional debe impulsar el desarrollo rural desde un enfoque territorial que armonice producción sostenible y conservación de SE apoyando no solo la producción agropecuaria sostenible, sino otras actividades rurales asociadas al uso del suelo como el ecoturismo, el agroturismo y la definición de uso del suelo para conservación de SE entre otras actividades

Ciudades sostenibles y disponibilidad de agua para consumo humano

Objetivo y justificación

Se debe asegurar que los propietarios y habitantes de las cuencas proveedoras de agua para beneficio de las ciudades tengan una adecuada compensación por definir en las áreas críticas de las cuencas hidrográficas un uso del suelo que conserve o recupere el SE asociado al agua que garantice el abastecimiento de este valioso recursos a los habitantes de las ciudades y los centros poblados. La población urbana debe disponer de recursos para monitorear el destino

concreto de las transferencias (PSA), tasas y regalías para garantizar la protección de ecosistemas estratégicos y del recurso hídrico de tal manera que se asegure que la provisión del agua en las ciudades tenga una retribución adecuada para las áreas que la producen, asegurando la permanencia o recuperación del SE para el suministro de agua para consumo humano. El agua se constituirá en un componente esencial de la planeación urbana y del desarrollo, por ello el PND 2014-18 debe generar un sistema rápido y efectivo que reconozca el PSA, para asegurar la conservación de los SE para beneficio de las ciudades.

Articulado:

Artículo propuesto. El gobierno nacional ajustará el decreto 953 de mayo 17 de 2013 para tener una adecuada financiación de los esquemas de PSA, sin que esto signifique una amenaza a la propiedad para quienes en sus predios definan formas de uso que generan SE de importancia hidrológica. Este ajuste debe promover de manera efectiva y eficiente la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales.

Artículo propuesto. Los gobiernos nacional, departamental, distrital, y municipal establecerán criterios, e indicadores precisos sobre la inversión de las transferencias, tasas, regalías que tengan como objetivo la conservación de las cuencas proveedoras de agua para el consumo urbano.

Plan de Gobierno: Economía Verde

Cuentas nacionales ambientales.

Objetivo y justificación.

Se propone una política de integración para desarrollar la economía verde de manera que incluya y articule el crecimiento económico con las cuentas nacionales asociadas al medio ambiente y la base natural productiva. Actualmente el DANE ejecuta la Cuenta Satélite de Medio Ambiente (CSMA), mediante los decretos 1151 de 2000 y 262 de 2004, consideramos que el desarrollo y la apropiación social de un Sistema de Cuentas Ambientales debe formar parte del PND, como punto de partida para el conocimiento de los recursos y por consiguiente la definición y ejecución de una política de inversión para su conservación y uso sostenible, y de incentivos financieros y tributarios como base de una política verde.

Artículo propuesto. El gobierno nacional debe elaborar una propuesta de ley sobre cuentas nacionales ambientales que tiene por objeto regular las interacciones entre los SE y los diversos sectores productivos y evidenciar y cuantificar la relación de los sectores productivo y los SE,

para propender por la conservación de estos servicios, su recuperación y el uso sostenible de la base natural.

Plan de gobierno: Estrategia de Choque

Objetivo y justificación.

Se propone una Política Nacional de Restitución de Ecosistemas Acuáticos como bienes de uso público, en particular los recursos de uso común como ríos, lagos, humedales, playones, sabanas y bosque inundables, para ello es necesario identificar y proteger los bienes de uso público, recursos de uso común y sus formas tradicionales de manejo (sabanas, playones, rondas, humedales, bosques inundables). Esto exige generar mecanismos de control y recuperación sobre la ocupación indebida de cuerpos de agua (humedales, rondas, playones, y sabanas inundables) y acordar con comunidades ribereñas, comunidades étnicas, campesinas, los procesos de uso sostenible de éstos bienes, de acuerdo los procedimientos de Ley.

De acuerdo al Código Civil, así como a la Constitución Política de Colombia, los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sin embargo, a lo largo y ancho del país, ecosistemas acuáticos han sido alterados y ocupados indebidamente, e incluso en algunos casos tituladas, razón por la cual el Estado y las comunidades han perdido la posibilidad de su manejo y ocupación legítima. Humedales, playones, sabanas comunales, y ríos y quebradas, no sólo son bienes de la nación, además se constituyen en parte estructurante del ordenamiento del territorio, y ecosistemas de alto valor de conservación de la biodiversidad y lugares de despensa de alimentos, disposición de agua, y fundamentales en la prevención de desastres climáticos como inundaciones o sequías. Por esta razón, la propuesta busca articularse dentro de la Estrategia de Choque del Plan de Gobierno 2014-2018.

Artículo propuesto. El gobierno nacional debe elaborar y aplicar una Política Nacional de Restitución de Ecosistemas Acuáticos como bienes de uso público, en particular los recursos de uso común como ríos, lagos, humedales, playones, sabanas y bosque inundables

Propuesta de política por pago de servicios ambientales.

Objetivo y justificación

Se propone dar mayor celeridad a los procesos de pago de servicios ambientales (PSA) estableciendo mecanismos para el PSA en forma concreta y eficiente, con el apoyo de recursos públicos privados e incentivos tributarios y otras medidas complementarias. La Ley 1152 de 2007 modificó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 autorizando para que entidades territoriales implementaran los pagos por servicios ambientales (PSA) y la Ley Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 modifica el Artículo 111 de la Ley 99 de 1993 estableciendo que las autoridades

ambientales deben definir áreas prioritarias para compra de predios y PSA, de acuerdo con reglamentación de MADS.

El MADS emitió el decreto 0953 de mayo 17 de 2013 cuya reformulación es indispensable para tener una adecuada financiación de los esquemas de PSA, sin que esto signifique una amenaza a la propiedad para quienes en sus predios definen formas de uso que generan SE de importancia hidrológica. Este ajuste debe promover de manera efectiva y eficiente la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales. Actualmente existen aproximadamente 35 proyectos, principalmente hídricos, de los cuales sólo 4 han sido implementados. Por esta razón, y de acuerdo con los lineamientos de la Estrategia de Choque del Plan de Gobierno 2014-2018 se propone una ley que dé mayor celeridad a este procedimiento.

Artículo propuesto. El gobierno nacional elaborará y pondrá en ejecución una estrategia nacional de PSA que asegure la participación de la sociedad civil y de los municipios para la definición de formas de uso del territorio que gestionadas desde la sociedad civil y desde los municipios aseguren a los actores involucrados, que se cubrirá el costo de oportunidad para que estos actores definan de manera voluntaria y gestionen de manera efectiva el uso del suelo para asegurar los SE asociados a los propósitos de PSA.

Aplicación del seguro ecológico

Objetivo y justificación.

Se propone elaborar mecanismos que garanticen el cumplimiento del seguro ecológico agilizando el uso de este instrumento de manera que se pueda aplicar según la pertinencia. La ley 491 de 1999 tiene como objeto “crear los seguros ecológicos como un mecanismo que permita cubrir los perjuicios económicos cuantificables a personas determinadas como parte o como consecuencia de daños al ambiente y a los recursos naturales y la reforma al Código Penal en lo relativo a los delitos ambientales, buscando mejorar la operatividad de la justicia en este aspecto...”. Sin embargo la ley no fue reglamentada y no se ha cumplido su propósito. Se trata de revivir la idea y crear las condiciones y los instrumentos que permitan la existencia de un seguro ambiental o ecológico como ya existe en otros países.

Artículo propuesto. El gobierno nacional desarrollara la reglamentación requerida para poner en uso el seguro ecológico y así cubrir los perjuicios económicos cuantificables a personas determinadas como parte o como consecuencia de daños al ambiente y a los recursos naturales.

Propuesta de medidas cautelares en materia ambiental.

Objetivo y justificación.

Se propone usar el principio de precaución como principio de toda actividad. Esto exige preparar a todas las autoridades, que cuentan con la facultad de imponer medidas cautelares según el artículo 2 de la ley 1333 de 2009, para que actúen de inmediato tan pronto como conozcan “la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”. Su actuación debe estar determinada por la existencia de un alto riesgo para el medio ambiente y la sociedad ante incertidumbre frente al impacto de acciones de transformación adelantadas por agentes económicos o sociales.

De acuerdo con el artículo 2 de la ley 1333 de 2009, además de las autoridades con potestad sancionatoria - MADS, las CAR, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques

Nacionales Naturales (UAESPNN)-, la Armada Nacional, los departamentos, municipios y distritos están investidos con la facultad de imponer medidas preventivas.

Artículo propuesto. El gobierno nacional desarrollara un programa para que los departamentos y los municipios desarrollen su capacidad para aplicar el principio de precaución y así evitar impactos ambientales indeseable se irreversibles. Adicionalmente y de manera complementaria desarrollara mecanismos para que las autoridades ambientales correspondiente ratifiquen o no la acción tomada por las gobernaciones y las municipalidades.

Minería, medio ambiente y desarrollo local sostenible.

Objetivo y justificación.

Garantizar un adecuado cumplimiento en la reglamentación de actividades mineras y desarrollo energético en el país; priorizando la protección de ecosistemas estratégicos y actuando bajo el principio de equidad y la promoción de un crecimiento verde.

El Gobierno Santos ha señalado en su Plan de Gobierno, en el pilar “Mejor Ambiente Cuidando el Futuro”; la necesidad de garantizar un ordenamiento territorial con zonas vedadas para la minería, y el desarrollo de un sector minero-energético con visión de territorio que proteja páramos, humedales y territorios de alta biodiversidad. Asimismo, se plantea cumplir con la meta de destinar 624 mil hectáreas para la conservación y uso sostenible del agua a partir de un ordenamiento territorial ambiental.

El Plan Nacional de Ordenamiento Minero, (Resolución 256 del 16 de junio de 2014) requiere su reglamentación, involucrando metodologías como la evaluación ambiental estratégica e involucrando a los actores relevantes.

La ley del PND 2010-2014 estableció que el Gobierno Nacional reglamentaría los criterios para pastos marinos; de restricción parcial o total para el desarrollo de actividades mineras, de exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura y pesca industrial de arrastre con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el MADS. A partir de esto se desarrolló la Resolución 761 de 2013, pero es necesario ampliar el tiempo y dar los instrumentos financieros necesarios para su adecuada implementación.

De igual forma, se estableció que debería existir una Ley Ordinaria que establezca la exclusión de la minería en páramos, humedales y otros ecosistemas estratégicos y se planteó que en los arrecifes de coral y manglares se prohibiría el desarrollo de actividades mineras, exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanía. Actualmente, esta ley no se ha desarrollado y es necesario avanzar en su formulación e implementación.

Frente a temas energéticos, la definición clara de energías renovables no convencionales cobra importancia al observar en la Ley 1715 sobre hidrocarburos, frases que mencionan: “Establecer un ciclo de evaluación rápido para proyectos relativos a la ampliación, mejora, y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas y de hidrocarburos”. El Programa de Gobierno de Santos menciona que el sector Minero-Energético se convirtió en la caja y motor de desarrollo del país, y a través de él, se financia el 75% de la inversión del gobierno. Sin embargo, el mismo Programa menciona que se incrementará en un 40% por año otro tipo de exportaciones, por lo que las rentas que provengan del sector deben enfocarse a nuevos sectores de la economía, por ejemplo al desarrollo de energías renovables no convencionales

El propósito es avanzar en el camino de una minería de la cual las comunidades se sientan orgullosas y estén dispuestas a protegerla. Una minería de mínimo impacto ambiental y social negativo y de alto beneficio económico y social. El país debe avanzar hacia una minería social y ambientalmente responsable siguiendo altos estándares internacionales; que contribuye con el crecimiento económico y la generación de condiciones que favorecen la equidad y la solidaridad social en las regiones, mediante relaciones de confianza y credibilidad con las comunidades. Se debe avanzar hacia una minería inclusiva que contribuya con la sostenibilidad de los ecosistemas y con el cuidado del medio ambiente; que participa del desarrollo territorial con visión de mediano y largo plazo desde una perspectiva intergeneracional y en la construcción de escenarios para la convivencia dentro de la búsqueda de la paz.

Se proponen algunos elementos estratégicos para ser incluidos en las bases del PND 2014-2018, para lograr una minería formal, que como un sector productivo contribuya con una propuesta de desarrollo económico, ambiental y socialmente responsable en el ámbito local, regional y nacional. El PNOM (2014) presenta propuestas que de ser asumidas significaran avances importantes, sin embargo a la fecha, la mayor parte de los desafíos previstos en el PND2010-2014 aún esperan su cumplimiento.

Como ejes estratégicos a ser incluidos en las bases del Plan Nacional de desarrollo 2014-2018 se proponen: 1. Generación de conocimiento y el acceso a la información para la toma de decisiones; 2. Consolidación institucional y trabajo intersectorial para una minería responsable y ordenada, y 3. Valor compartido de la actividad minera en términos económicos, ambientales y sociales.

Eje No. 1: Generación de conocimiento y acceso a la información para la toma de decisiones

Objetivo y justificación.

Es necesario profundizar en el conocimiento geo científico, social y ambiental del país para proyectar una visión estratégica de la minería de acuerdo con su escala y tipo de mineral, y en consonancia con las necesidades de desarrollo económico, social y ambiental de los territorios.

Se debe garantizar el acceso, la confiabilidad y el flujo de la información pública relacionada con las industrias extractivas para la toma de decisiones por parte de todos los miembros de la sociedad. Para avanzar en estos propósitos se requiere:

Realizar durante los próximos cuatro años la caracterización y geo referenciación de la minería tradicional, artesanal y de pequeña escala, según corresponda.

Aumentar recursos para la investigación geo científica y ambiental aplicada al conocimiento del suelo y el subsuelo del país.

Destinar recursos para investigar sobre los valores económicos, sociales, culturales y ecológicos que tienen los SE, en particular aquellos relacionados positiva y negativamente con la actividad minera.

Promover el conocimiento, la difusión y la implementación de los lineamientos y acciones estratégicas del PNOM.

Desarrollar una política para conocer y orientar las necesidades de formación técnica, tecnológica y profesional del sector minero en materia de conocimiento geo científico, ambiental y social.

Recoger y apropiarse mediante normas técnicas la experiencia en la aplicación de estándares internacionales, buenas prácticas y principios voluntarios que realizan otros países de tradición minera y organismos como el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM)^{9 10}, la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras.

Establecer dentro del Sistema de Información Minero Colombiano -SIMCO-, un nodo de comunicación e información pública intersectorial sobre la industria minera que le permita a cualquier usuario conocer todos los procesos, procedimientos y obligaciones que debe cumplir para realizar proyectos o emprendimientos mineros en el territorio nacional.

Desarrollar un programa de comunicación e información pública sobre la actividad minera en Colombia para promover su conocimiento en todos los estamentos de la sociedad.

Precisar técnica y jurídicamente las actividades de prospección y exploración dentro del ciclo minero y sus correspondientes instrumentos de manejo ambiental y de participación ciudadana en las etapas tempranas del proyecto minero.

Introducir normas sobre transparencia de información para garantizar el conocimiento básico sobre la industria minera, sus encadenamientos hacia adelante y hacia atrás y el relacionamiento temprano y efectivo entre las empresas mineras y las comunidades.

Desarrollar investigación aplicada en nuevas tecnologías para el desarrollo de una minería responsable con el medio ambiente y las comunidades, en forma coordinada entre las empresas mineras y las universidades.

Adoptar un código técnico de reporte público de resultados de exploración, recursos minerales y reservas minerales, como el *Código de Jorc* (Nota³), y fortalecer la institucionalidad encargada de la evaluación y certificación de dichos reportes.

Impulsar el Centro de Excelencia del sector minero, con participación de la industria, el Gobierno nacional y la academia, orientado a atender las problemáticas concretas de este sector relacionadas con aspectos ambientales, sociales y desarrollos tecnológicos, que permitan un mejor desempeño de la actividad, mejorando su productividad y generando capacidades hacia su cadena de valor.

Eje No. 2: Consolidación institucional y coordinación intra e intersectorial

⁹ ICMM: International Council on Mining & Metals

¹⁰ Se hace referencia en particular a guías de buenas prácticas para la minería tales como: minería y biodiversidad; pueblos indígenas y minería; seguridad, derechos humanos y minería, todas ellas promovidas por la industria minera y la ICMM.

Objetivos y justificación

Fortalecer la institucionalidad pública relacionada con la actividad minera y promover la articulación intersectorial en los niveles nacional, regional y local, para lograr una minería económica, social y ambientalmente responsable.

Promover el desarrollo social alrededor de la actividad minera, a partir del establecimiento de relaciones respetuosas entre el Estado, las empresas y emprendimientos mineros y las comunidades, basadas en la existencia y observancia de reglas claras, la construcción de confianza y la credibilidad mutua.

Mejorar las capacidades, competencias y medios del sector público nacional y territorial para el desarrollo de una industria minera competitiva, dinámica, organizada y social y ambientalmente responsable.

Entre las acciones que se propone realizar en este eje están:

Consolidación de la gestión pública. Establecer un espacio formal para el dialogo minero-ambiental en el país, con el propósito de mejorar la articulación, coordinación y cooperación interinstitucional en donde confluyan el Estado, los sectores productivos, las empresas, los emprendimientos, las comunidades y la sociedad en general, en función de la búsqueda de logros y objetivos de desarrollo local y nacional sostenible.

Promover el desarrollo de encadenamientos productivos en los niveles local, regional y nacional, facilitando la superación de cuellos de botella que impiden o dificultan actualmente tales proyectos, focalizándose en la relación entre la actividad minera y el desarrollo local sostenible, apoyando con parte de los excedentes de la minería, actividades productivas sostenible en otros sectores productivos .

Asegurar la presencia y la inversión del Estado en bienes públicos en zonas de influencia minera.

Diseñar instrumentos normativos y financieros para la gestión de los pasivos ambientales mineros con el objeto de inventariar y remediar aquellos pasivos ambientales priorizando aquellos que constituyen riesgos para el medio ambiente y la salud.

Reformas del sector. Reformar la actual política de exploración minera, diferenciando las etapas de prospección, exploración de superficie y exploración del subsuelo, contemplando la creación de un permiso único ambiental como instrumento de control para la etapa de exploración minera del subsuelo de grandes proyectos, que: 1) englobe en un solo trámite todos los permisos ambientales actualmente requeridos para dicha etapa, 2) evalúe integralmente el proyecto exploratorio del subsuelo, y 3) que este sea otorgado por la ANLA.

Establecer requisitos de idoneidad financiera, administrativa, técnica y de gestión ambiental para el otorgamiento y prórroga de concesiones mineras.

Definir los tipos y escalas de minería en el país y establecer parámetros jurídicos, técnicos y ambientales para lograr una industria más competitiva y de menor impacto negativo y mayor aporte al desarrollo local sostenible.

Desarrollar un modelo viable económicamente para la pequeña minería que permita explotar yacimientos que por sus características puedan ser aprovechados a menor escala y con tecnologías apropiadas.

Revisar mecanismos de devolución de áreas para formalización minera que permitan la coexistencia entre diferentes escalas de minería. En particular, ampliar la figura de la Ley 1658 de 2014 (art. 11 Numeral B)

Reglamentar los planes de cierre de minas y su infraestructura asociada, asegurando que no se generen pasivos ambientales.

Avanzar en la delimitación técnica y científica de los páramos, humedales y otros ecosistemas estratégicos para garantizar su conservación, excluyendo la actividades minera de estos territorios.

Promover la concurrencia de las inversiones públicas y privadas en las zonas de producción minera orientadas al desarrollo económico y social, bajo un concepto de largo plazo, en el contexto regional y local.

Culminar el proceso de revisión y actualización de la reglamentación en salud e higiene minera, establecer una actualización periódica y generar un mecanismo de coordinación institucional para su seguimiento y control.

Eje No. 3. Valor compartido de la actividad minera en términos económicos, ambientales y sociales.

Objetivos y justificación:

Fortalecer el papel del sector minero en el cumplimiento de los compromisos con la sostenibilidad ambiental y social, mediante procesos y tecnologías apropiadas que garanticen el equilibrio entre desarrollo minero, protección ambiental, desarrollo de otros sectores productivos, formación de capital humano y derechos humanos.

Fomentar una nueva visión de negocio que cree valor económico y social, tanto para las empresas como para las comunidades, propiciando la integración y cualificación de pequeños negocios locales/regionales en la cadena productiva. Una “visión del negocio necesaria para la

sustentabilidad y competitividad, que integre armónicamente el desarrollo económico, con el respeto por los valores éticos, las personas, la comunidad y el medio ambiente en toda la cadena de valor”¹¹.

Promover el respeto por los derechos humanos entre todos los actores que participan de la actividad minera, estableciendo la minería como un sector que favorece el desarrollo territorial y la construcción de escenarios para la convivencia dentro de la búsqueda de la paz.

Introducir mejores prácticas de gestión en materia de licenciamiento ambiental por parte del Sistema Nacional Ambiental. Esto supone: a) que la autoridad ambiental conozca del proyecto de manera temprana, y b) que se implemente y articule un sistema de alertas tempranas con información clave para la gestión integral de los recursos naturales renovables.

Generar espacios de concertación anticipada a través del Sistema Nacional Ambiental –SINA-, y crear mecanismos de acuerdos entre autoridades ambientales del orden nacional y local.

Establecer mecanismos efectivos de participación temprana de las comunidades en los proyectos mineros, que permitan el diálogo transparente y oportuno entre estas, el gobierno nacional, los gobiernos locales y la industria minera como insumo para la toma de decisiones, a partir de la construcción de relaciones de confianza y credibilidad mutuas.

Fomentar relaciones gana-gana entre la industria minera y otros sectores productivos que favorezcan el desarrollo social y económico de los territorios mediante ejercicios de coordinación y cooperación.

Promover en la industria minera una gestión responsable, logrando que en cada una de las actividades realizadas se genere el máximo valor para las empresas y la sociedad, en busca del crecimiento y desarrollo para todos en las regiones.

Adelantar acciones intersectoriales para prevenir y reducir el trabajo infantil en la minería informal y en la cadena de valor minera, en especial para la identificación y abordaje del trabajo infantil minero.

Artículo propuesto. **REQUERIMIENTOS AL PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO MINERO (PNOM)**. La Autoridad Minera culminará el PNOM en cuya implementación deberá tener en cuenta la evaluación ambiental estratégica, garantizando los adecuados procesos de consulta con las comunidades y actores relevantes. Igualmente, el PNOM deberá considerar las disposiciones del MADS sobre ordenamiento ambiental para delimitar con mayor precisión las zonas vedadas para la minería, y definir áreas estratégicas para la producción agropecuaria;

¹¹ Concepto desarrollado por Michael Porter y Mark Kramer en su obra “Creación de valor compartido”.

protegiendo los ecosistemas estratégicos. Esas áreas deberán estar delimitadas en catastro minero y se deberán excluir para titulación minera.

Artículo propuesto. **RESERVAS DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.** El MADS ampliará el termino de aplicación de la Resolución 761 de 2013, por un período adicional de dos años, reiterando la necesidad de proteger y delimitar áreas de importancia ecológica (de recursos hídricos, ecosistemas de praderas de pastos marinos presentes en las zonas marino costeras y ecosistemas de bosque seco tropical) para blindarlas temporalmente de la minería; garantizando recursos del presupuesto general de la nación para avanzar en los estudios de delimitación y declaratoria de estas áreas.

Artículo propuesto. **REGLAMENTACIÓN DE EXPLORACIÓN MINERA.** La Autoridad Minera modificará la actual política de exploración minera, diferenciando claramente las etapas de prospección, exploración de superficie y exploración del subsuelo. Igualmente, con el objeto de precisar técnica y jurídicamente las actividades de prospección y exploración dentro del ciclo minero, sus correspondientes instrumentos de manejo ambiental, y la participación ciudadana en las etapas tempranas del proyecto minero; desarrollará un sistema unificado de licenciamiento ambiental para todo el proceso.

Parágrafo 1. *La Autoridad Minera deberá entregar al titular un concepto previo sobre factibilidad ambiental de explotación como parte del proceso de titulación.*

Artículo propuesto. **REGLAMENTACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES.** El Gobierno Nacional priorizará la reglamentación de la Ley 1715 de 2014 sobre Energías Renovables, con el fin de integrar energías renovables no convencionales al sistema energético nacional. Particular atención deberá recibir la definición de este tipo de energías, la articulación de las diferentes entidades mencionadas en la Ley como competentes para la reglamentación; la entrega de excedentes equitativos; el acceso de estas energías en zonas no interconectadas; y la financiación del Fondo de Energías No Convencionales.

Nota: como indicador se propone que XX % de los ingresos provenientes de las rentas por combustibles fósiles deberán financiar el Fondo de Energías No Convencionales.

Bosques y visión estratégica de la amazonia

Objetivo y justificación.

Es necesario pensar en los bosques dispersos en el 51% del territorio nacional y no solo en los bosques amazónico, para ello es necesario el fortalecimiento del sector forestal público y privado en el país, promoviendo la creación de incentivos que aseguren la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bosques nacionales, comunales y privados.

El Gobierno de Santos ha señalado en su Plan de Gobierno en el Pilar “Mejor Ambiente Cuidando el Futuro”, el fortalecimiento a la Visión Estratégica de la Amazonía, en la cual para el 2018 reduciremos a cero la deforestación en la Amazonía, estabilizando la colonización y fortaleciendo a los gobiernos locales de las comunidades indígenas, y al sistema regional de áreas protegidas. Para lograr esta visión es necesario, tal como es planteado dentro de uno de los ejes estratégicos del Plan, el fortalecimiento a los procesos de gobernanza forestal. Esta propuesta debe ampliarse a otras regiones hoy forestadas en el país.

Existen avances en el desarrollo de indicadores para el tema de gobernanza forestal que se han trabajado en el marco del Pacto Intersectorial para la Madera Legal. Sin embargo, con el fin de implementar el esquema de fortalecimiento de la gobernanza forestal, es necesario tener en cuenta el establecimiento de indicadores dentro del PND, avanzando en la superación de los obstáculos, vacíos y contradicciones para la aplicación de las normas forestales, con el fin de modificarlas. Asimismo, el sistema de indicadores para la gobernanza forestal debería considerar los siguientes aspectos: 1) Marcos legales, políticos, institucionales y regulatorios; 2) Procesos de planificación y toma de decisiones; y 2) Aspectos de implementación, fiscalización y cumplimiento.

Igualmente, el Plan de Gobierno 2014-2018 de Santos afirma que: “La relación entre paz y agro es directa y de doble vía: para ganar la paz, el campo tiene que prosperar y para que el campo prospere, necesitamos la paz. Con paz, la inversión que no ha ingresado al campo debido a la violencia finalmente llegará. Nuestra meta es un campo que sea fuente de riqueza y no polo de pobreza. Colombia necesita una agricultura rentable que promueva la inversión”. Frente a esto, es fundamental asegurarse que la inversión hacia el campo promueva un uso sostenible de los recursos naturales y garantice un fortalecimiento del sector forestal y su esquema de gobernanza, donde se desarrollen incentivos rentables para iniciativas de conservación-producción (economía verde) y se evite la ampliación inadecuada del suelo bajo uso agrícola y pecuario a expensas del bosque natural y con la consiguiente destrucción de los SE asociados.

Asimismo, después de la fallida aprobación de la Ley Forestal en el 2006, el MADS ha avanzado en la revisión y actualización del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y en el desarrollo de la Política Forestal. Sin embargo, estos documentos no han sido todavía aprobados formalmente. Es necesario avanzar en los temas clave identificados a nivel político y de la reglamentación. Desde el MADS se cuenta con las propuestas modificatorias del Decreto 1791 de 1996, la formulación de la Política Nacional para la Gestión Sostenible del Bosque Natural, y la tasa de aprovechamiento forestal, entre otros. Es preciso fortalecer la participación de los diferentes actores, en los espacios de consulta que el MADS dispone, con el fin de garantizar una participación organizada. De la misma forma, la reglamentación y actualización de la normativa

en materia forestal aportará a propiciar un adecuado marco para un escenario pos-acuerdo en referencia al ordenamiento territorial del país.

La ley del PND (2010- 2014) establece un Programa Especial para el tema de la reforestación con fines comerciales como una estrategia que contribuye a ampliar la oferta productiva, a conservar cuencas y rehabilitar suelos, pero no considera incentivos o mecanismos que fortalezcan la conservación y manejo del Bosque Natural, tanto en propiedades colectivas como individuales o privadas. El papel de los incentivos es fundamental dado que dada la ilegalidad y los costos asociados al aprovechamiento sostenible, los ingresos percibidos por esta actividad no son suficiente incentivo para ejecutar dicho aprovechamiento. Lo anterior es importante, considerando la importancia de desarrollar políticas y programas enfocados al manejo forestal comunitario toda vez que una gran proporción de las áreas boscosas se encuentran en territorios colectivos de comunidades afro descendientes y resguardos indígenas. El 47.5% del área total con bosques naturales está ubicada en territorios pertenecientes a comunidades afrocolombianas (12%) e indígenas (88%). Es de mencionar que recientemente el MADS dentro de su propuesta de modificación del Estatuto Tributario, incluyó dentro de los bienes que no causan el impuesto a las ventas, máquinas orientadas a generar un aprovechamiento más eficiente del recurso forestal; sin embargo, la propuesta no quedó incluida dentro de la reciente reforma expedida mediante la Ley 1607 de 2012. También es necesario compensar a los municipios que dentro de su jurisdicción y sus POT asignen para la conservación y la generación de SE áreas hoy cubiertas por bosques naturales, sacrificando así áreas para la producción agropecuaria directa.

Artículo propuesto. **MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA FORESTAL.** El MADS y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural garantizarán el fortalecimiento del sector forestal a través del cumplimiento de: 1) los espacios de articulación institucional apropiados (como la Mesa Forestal Nacional), la creación del Sistema Nacional Forestal; 2) la revisión de trámites para el manejo de bosque natural y sus ajustes; 3) la revisión de los contenidos de los planes de manejo; 4) el fortalecimiento del sistema de control forestal; y 5) el desarrollo de mecanismos que apoyen el manejo y la diversificación en el manejo del Bosque Natural y los procesos de certificación forestal voluntaria.

Artículo propuesto. **CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO FORESTAL SOSTENIBLE.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creará un incentivo económico para la conservación y el aprovechamiento forestal sostenible, articulado con los relacionados con reforestación comercial. Lo anterior, con el fin de garantizar un aprovechamiento más eficiente del recurso forestal que asegure la conservación y uso sostenible de los recursos forestales.

Artículo propuesto. **TASA COMPENSATORIA FORESTAL.** El Gobierno Nacional reglamentará el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 en lo relativo a la tasa compensatoria forestal, sustituyendo las tasas de aprovechamiento forestal actualmente vigentes, e incluyendo incentivos para el manejo y seguimiento a las sostenibilidad de los bosques.

Artículo propuesto. **CADENA FORESTAL PRODUCTIVA DE LOS BOSQUES NATURALES.** El Gobierno Nacional, a través del MADS y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, oficializará un acuerdo de la Cadena Forestal Productiva de los Bosques Naturales, con el fin de fortalecer los encadenamientos productivos y fortalecer el manejo del bosque natural.

Artículo propuesto. **PLANES DE ORDENACIÓN FORESTAL.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con el MADS finalizará la actualización de la normativa sobre ordenación, manejo y aprovechamiento de los bosques naturales; garantizando la implementación de los planes de ordenación forestal.

Evaluaciones de Impacto ambiental y conflictos por uso del suelo

Objetivo y justificación.

En el momento conflictivo que vive el país por la confrontación entre opciones de uso, especialmente entre conservación de SE asociados al agua, minería y uso del espacio para la producción agropecuaria se hace necesario actualizar el marco jurídico para las evaluaciones de impacto ambiental y el licenciamiento de las diversas actividades, introduciendo como política de Gobierno la visión o perspectiva del CONFLICTO en la evaluación y gestión ambiental del país. Esta es una necesidad urgente y apremiante, porque hacemos más social y justo el otorgamiento de las licencias y permisos ambientales y, evitamos los rechazos, las protestas, los paros y las acciones de hecho a que han llegado muchas de las comunidades del país, porque no fueron consultadas en lo que realmente les duele y afecta con la realización de los proyectos, obras o actividades de desarrollo social, económico o productivo del país.

En introducir como política de Gobierno la visión del CONFLICTO AMBIENTAL y aplicar en la practica el principio constitucional de la participación, para aplicar estrategias como la resolución alternativa de conflictos y para consultar verdaderamente a las comunidades que van a recibir los impactos ambientales, que al ser rechazados por estas, generan conflictos socio-ambientales y económicos difíciles de conciliar.

Artículo propuesto. El gobierno nacional desarrollara una política y desarrollara los ajustes legislativos correspondiente para que la evaluación, las licencias y permisos ambientales se trabajen dentro de la visión de resolución de conflictos por el uso del suelo, en el marco de la participación ciudadana, para que las medidas de manejo, en las compensaciones e inversiones socio-ambientales conlleven a obtener la licencia social para los proyectos propuestos.

Gestión integral del agua

Objetivo y justificación.

El agua en Colombia es un bien común, de naturaleza jurídica y técnica, reconocida como recurso natural de carácter público y sin definición de derechos de propiedad. La Constitución Nacional le da el estatus de elemento constitutivo del Estado (Artículos 101 y 102), como riqueza natural de la nación (artículo 8), servicio público domiciliario (artículo 48), y ambiental (artículo 49) y derecho colectivo y del ambiente (Artículo 79), lo que conlleva a la adopción de un conjunto de políticas públicas fragmentadas sectorialmente. En particular, el Artículo 80 dice: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”*.

Es necesario adelantar sistemática y permanentemente “La Evaluación Regional del Agua” para actualizar de información y conocimiento sobre el estado (en cantidad y calidad) y dinámica del agua en sus componentes de oferta y disponibilidad; uso y demanda; contaminación y condiciones de calidad; amenaza y vulnerabilidad. Los desarrollos temáticos y resultados se construirán sobre bases conceptuales y metodológicas que permiten la transferencia e integración de información y conocimiento. Asimismo, estas evaluaciones deben promover el escalamiento de un sistema de indicadores regionales del agua que permitan reconocer el estado, las presiones y afectaciones del agua por actividades antrópicas o factores climáticos.

Artículo propuesto: *Los ecosistemas esenciales para el ciclo del agua gozarán de especial protección por parte del Estado y se destinarán prioritariamente a garantizar el funcionamiento de dicho ciclo, sin vulnerar los derechos de las comunidades que tradicionalmente los habitan, procurando modelos de uso sustentable, de tal manera que se disponga de agua abundante y limpia para todos los seres vivos. Para alcanzar este objetivo se combinarán instrumentos legales y herramientas económicas tales como PSA y otros incentivos financieros. Se definirá como indicador un número de cuencas en donde se realice la Evaluación Regional del Agua como instrumento de planificación del manejo del territorio.*

BIOCOMERCIO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Objetivo y justificación.

El Biocomercio es la denominación de una estrategia de promoción del desarrollo sostenible que contempla un proceso de gestión ambiental-productivo-comercial-social, orientado al

aprovechamiento sostenible de la biodiversidad por parte de diferentes actores sociales, públicos, privados y comunitarios.

Esta estrategia se concreta en la formulación de proyectos productivos por parte de cualquiera de los actores mencionados, que tomen como base para su ejecución un componente de nuestra biodiversidad colombiana, y apuntando hacia su producción limpia, utilice conocimientos tradicionales culturales y/o modernos o nuevas tecnologías para su elaboración, garantizando la conservación de esa biodiversidad, una comercialización del producto de tal forma que sus beneficios sean equitativamente distribuidos entre productores, distribuidores y consumidores, así como un impacto social visible en el mejoramiento de la calidad de vida de los productores, y en general de la población del país.

En el propósito de articular el Plan de Acción de la PNGIBSE al ejercicio de formulación del PND se destacan los siguientes aspectos que se convierten en bases conceptuales y criterios orientadores para la implementación de Biocomercio:

Se tiene como fundamento, contribuir a la superación de la pobreza, la construcción del post-conflicto y el bienestar de toda la población.

Se concibe como un ejercicio de construcción colectiva en el que instituciones públicas, privadas, grupos sociales y sectores productivos acuerdan la forma de compartir derechos y responsabilidades diferenciados en el marco de la gestión integrada de la biodiversidad y los servicios eco sistémicos, en el contexto del SINA.

Toma como punto de partida el hecho de que la biodiversidad se encuentra en situación de crisis generalizada que pone en peligro la viabilidad de modos de vida y de sectores productivos, por lo que demandan la atención inmediata y el compromiso de la sociedad en su conjunto.

Acoge la directrices de la OCDE generando propuestas para posicionar la sostenibilidad, articulada a estrategias de competitividad y productividad, como soporte de la viabilidad de todos los sectores, asumiendo que la conservación de la biodiversidad es una actividad indispensable para cualquier proceso de desarrollo.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la estrategia de Biocomercio, será una de las principales herramientas que buscará la materialización de la Política de Biodiversidad en la escala de Gestión de Proyectos a nivel local y regional promoviendo la inclusión e implementación tanto de los principios básicos de su marco conceptual, los objetivos generales y los criterios para su desarrollo.

Artículo propuesto. El Gobierno Nacional impulsara el Biocomercio como herramienta de apoyo en la construcción de acuerdos sociales para el manejo del territorio, relacionados con la conservación de la biodiversidad; contribuirá a la construcción de un portafolio de iniciativas, programas, planes y proyectos de innovación y emprendimiento; investigación, desarrollo e implementación de alternativas sostenibles de uso de la biodiversidad basadas en la articulación de saberes tradicionales y nuevas tecnologías; y buscara la incorporación efectiva del enfoque de la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos en la formulación de estrategias de responsabilidad social empresarial (RSE).

Control y disminución de la contaminación.

Objetivos y justificación.

Las aguas, la atmósfera, los suelos, la biodiversidad, los alimentos del país están contaminados biológicamente y químicamente. Los programas de monitoreo son insuficientes y no tienen un soporte presupuestal sólido y estable.

Las fuertes descargas de la actividad humana al medio natural, especialmente de los asentamientos humanos, la agricultura, la industria y muy particularmente la minería, están contaminando el país, debido a la forma como se adelantan estas actividades y a la falta de monitoreo y controles efectivos.

Artículo propuesto: Se debe establecer un Programa Nacional de Monitoreo de la Contaminación, dependiente del MADS, el IDEAM, los Institutos de Investigación y del SINA, en colaboración con otros sectores e instituciones, que haga un seguimiento de la contaminación ambiental, con patrones y acreditación nacional e internacional. Las medidas de control intersectorial de emisiones y descargas las deben proponer y manejar el MADS y el SINA.

Indicadores.

Primer año: Programa diseñado y primeras redes de monitoreo operando sobre la base de las estructuras de medición actuales modernizadas, calibradas y acreditadas y sistema de información de la contaminación operando.

Segundo año: Expansión de las redes y laboratorios para un cubrimiento territorial de 75 % del país en aguas y atmósfera.

Tercer año: Expansión de las redes al 100% del territorio y el seguimiento de aguas, suelos, atmósfera y biósfera. Con redes y laboratorios acreditados y sistema de información validado.

Cuarto año: Todo el sistema de monitoreo de contaminación ambiental del país funcionando al 100% y toda la información reportada en tiempo real en un portal especializado coordinado por el IDEAM. El programa recibe apoyo técnico y financiero internacional.

Tecnologías limpias y desarrollo sostenible

Objetivo y justificación.

Para que el país recorra la senda del desarrollo sostenible; uno de los factores para impulsarlo es el empleo de tecnologías limpias en todos los sectores y actividades. Se necesitan investigación, desarrollo e innovación tecnológica para la transición. El retraso en estas tareas es muy grande.

La infraestructura productiva en general está orientada por técnicas y tecnologías que no consideran la realidad ambiental que afronta el país: contaminación, pérdida de biodiversidad, cambio global y en particular el cambio climático. Los compromisos internacionales y las responsabilidades nacionales, derivados de estas nuevas situaciones, son un reto mayor.

Artículo propuesto. Se establecerá un Programa Nacional de Investigación en Tecnologías Limpias (verdes, sostenibles, amigables con el ambiente). Para realizar investigación, desarrollo, adaptación e innovación tecnológica para todos los sectores de la actividad socio-económica, liderado por el MADS y los Institutos del SINA, con el apoyo de los diferentes sectores y en especial de COLCIENCIAS, TICS, SENA, Fondos de Regalías, etc. con sus programas de investigación e innovación tecnológica. Este programa debe estar articulado a un Programa Nacional de Producción Limpia que integre todos los programas de producción más limpia, verde, desarrollo bajo en carbono, mitigación y adaptación al cambio climático, etc.

Indicadores.

Primer año: Diseño del programa para incorporar todos los esfuerzos públicos y privados que vienen de tiempo atrás en un Programa Nacional de investigación, desarrollo, adaptación e innovación de tecnologías limpias que comprenda todos los sectores de actividad social y económica. El sistema debe iniciar con 50% de los sectores vinculados a programas de producción limpia e innovación tecnológica y desarrollar un sistema de información, operando con el apoyo de COLCIENCIAS y el IDEAM.

Segundo año: El programa es conocido e identificado en todos los sectores de actividad y su cubrimiento llega al 75% de estos.

Tercer año: El programa alcanza el 100% de los sectores socioeconómicos, la financiación opera y el sistema de información ha sido validado y se puede consultar libremente.

Cuarto año: El programa tiene la aceptación de todos los sectores y recibe apoyo financiero y técnico nacional e internacional.

SISTEMA DE INFORMACION PARA TOMA DE DECISIONES

Objetivos y justificación.

El Sistema de Información Ambiental del país y los trabajos de investigación aplicada al estudio del ambiente para la toma de decisiones han sido limitados y fragmentarios. Una de las implicaciones es que se han visto restringidas las previsiones de impacto del riesgo climático y se han visto afectados el ambiente y programas de desarrollo social y sectorial agropecuario, industrial, minero, etc.

Los Institutos de Investigación del SINA, (en especial el IDEAM), han tenido muchas restricciones y recortes, con lo que se ha dificultado el desempeño de sus funciones. Esto como consecuencia de la aplicación de políticas y decisiones administrativas, presupuestales y programáticas que no responden a la naturaleza científica y al objetivo de los institutos. A pesar de los avances alcanzados en el pasado cuatrienio los institutos aún tienen grandes limitaciones.

Artículo propuesto: Se deben fortalecer los cinco Institutos de Investigación del SINA, en especial al IDEAM, el más afectado por decisiones formales de tipo presupuestal, programático y de personal. Otorgando los presupuestos adecuados a sus necesidades operativas y garantizar que las funciones básicas estén financiadas, no sufran detrimento, en especial las estructuras de investigación, monitoreo, producción y manejo de información ambiental (hidrometeorológica y de biodiversidad), estratégica para el desarrollo del país.

Indicadores.

Primer año: Los Institutos han revisado su estructura, programas de investigación y sistemas de información y han hecho acuerdos tomando como referencia la Ley 99 de 1993 y sus Decretos para realizar trabajos conjuntos y operar el sistema de información ambiental en los componentes de su competencia y cuentan con la financiación requerida.

Segundo año: Los componentes hidrometeorológico, marino, de bosques y biodiversidad del sistema de información operan al 100% y sus resultados están a disposición. Se inician los programas de investigación conjuntos de los institutos y se vinculan 50% de las Corporaciones. Los mecanismos de financiación operan.

Tercer año: Todos los componentes del sistema de información ambiental entran en operación al 100%, se vinculan todas las Corporaciones y sirven para la toma de decisiones del MADS y el SINA en tiempo real.

Cuarto año: Todos los programas de investigación conjuntos de los Institutos presentan resultados y el sistema de información ambiental opera al 100%. El SINA y el país toman decisiones informadas.

REFERENCIAS:

Andrade, G. y Ruíz, J.P. 1988. *La Amazonía Colombiana: Aproximación Ecológica y Social de la Colonización del Bosque Tropical*. Bogotá, FESCOL.

Banco Mundial, 2002. Sistemas Silvopastoriles, Manejo de Ecosistemas y Pago por Servicios Ambientales. 2002-2008. Washington, D.C.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). 2012. Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011 Bogotá: Misión BID - Cepal. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/47330/OlainvernalColombia2010-2011.pdf>

Garay L. J. et al. (2013) *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Contraloría General de la República .Bogotá, D.C.

Garay L. J. et al. (2014) *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas conflictos*. Contraloría General de la República .Bogotá, D.C.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2013) *Estudio de los Conflictos de Uso del territorio Colombiano*. Bogotá, D.C.

Herrera, Marta (2002) *Ordenar para controlar*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Academia Colombiana de Historia. Bogotá, D.C.

INDERENA, Instituto Colombiano de Recursos Naturales Renovables. 1986. Consideraciones técnicas para la sustracción de la Reserva Forestal en el Medio y Bajo Caguan. Departamento del Caquetá. Documento no publicado. Bogotá. D.C.

Instituto para la Sostenibilidad y el Desarrollo. Plan de Acción Ambiental para Colombia 2010-2014 Marco conceptual y metodológico para su formulación, Bogotá D.C. 2011

MADS. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. 2014. Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica. Bogotá, D.C., Colombia 101 p
Mesa de Diálogo Permanente, Análisis de temas prioritarios para su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Documento en construcción.

Moreno, Carlos Alberto (Marzo de 2013). "Lineamientos esenciales que guiarán el desarrollo de las propuestas de ajustes de política en materia forestal para WWF, incorporando las lecciones

aprendidas por la entidad en sus años de trabajo en el tema forestal, no sólo en Colombia, sino en otros países tropicales de América Latina”.

Orozco, José Miguel (Mayo de 2013). “Análisis del Estatutos de la Gobernanza Forestal en Colombia y Perspectivas para su vinculación en la Iniciativa FLEGT de la Unión Europea en el marco del proyecto Facilitación Flegt en América del Sur.

Quijano, Pedro. Mesa de Diálogo Permanente, Incidencia en Política en el Proceso de Construcción del Plan Nacional de desarrollo. Documento en construcción.

Ruiz, J.P. (2007). Servicios Ambientales, Agua y Economía. Revista de Ingeniería No 26, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia

World Bank. 2010 “Colombia, Mainstreaming Biodiversity into Sustainable Cattle Ranching”. Project Appraisal Document. Washington, D.C.

World Bank. 2008 Colombia, Costa Rica and Nicaragua, Integrated Silvopastoral Approaches to Ecosystem Management Project. Implementation Completion and Results Report. Environmentally and Socially Sustainable Development, Central American Department Latin America and Caribbean Region. Washington D. C.