



INSTITUTO DE INVESTIGACION DE RECURSOS BIOLÓGICOS
ALEXANDER VON HUMBOLDT

Evaluación Ambiental Estratégica del sector Agropecuario

Altiplanura y Alta Montaña Cundiboyacense

Inventario de políticas

2012

Coordinación Técnica
María Teresa Palacios Lozano

Equipo Técnico
Laura Mateus Moreno
Diana Carvajal

Equipo Institucional
Cesar Rojas
Clarita Bustamante Zamudio

Bogotá, Septiembre de 2012

MARCO POLÍTICO Y LEGAL DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL SECTOR AGROPECUARIO

Uno de los objetivos principales de la Evaluación Ambiental Estratégica del sector Agropecuario para la zona de Altillanura y Alta Montaña Cundiboyacense, es **generar recomendaciones que orienten procesos hacia el fortalecimiento de la legitimidad de las Políticas, Planes y Programas (PPP) sectoriales tanto en la construcción como en la ejecución y evaluación de las mismas.**

Si bien por definición una EAE es una herramienta de evaluación ex ante de las PPP, la consolidación de recomendaciones que orienten procesos hacia el fortalecimiento de la legitimidad de dichas PPP sectoriales en el contexto de la presente EAE, no se enfoca en la evaluación ex ante de una política determinada, sino en la confluencia de diferentes PPP sobre el territorio teniendo en cuenta el carácter específicamente regional de la evaluación en cuestión (centrada en la zona de Altillanura y Alta Montaña Cundiboyacense). Por ello, en una primera etapa se realizó un tamizaje para priorizar las PPP agropecuarias y rurales que han sido objeto de un análisis más detallado y, en particular, teniendo en cuenta las oportunidades de incidencia en las mismas para incorporar las recomendaciones resultantes de la EAE, razón por la cual se priorizaron aquellas PPP que aún encuentran en proceso de formulación.

La priorización de las políticas para la EAE se elaboró a partir de la identificación por parte del equipo técnico de un listado de políticas públicas agropecuarias y rurales, y otras con incidencia en el sector agropecuario en las regiones de estudio de la Altillanura y Alta Montaña Cundiboyacense. Dicha priorización se dio a partir de la calificación de una serie de criterios integrales (económicos, ambientales y sociales), los cuales fueron aplicados a cada una de las políticas según el grado de su reracionamiento, tal y como se señala en la tabla a continuación:

Criterios para el tamizaje de PPP

ECOLÓGICOS	SOCIOECONÓMICOS	ECONÓMICOS
1. Propone Modelos de ocupación territorial 2. Propone acciones para la estructura ecológica 3. Propone modelos de producción agropecuaria 4. Incide en la generación de conflictos socioecológicos distributivos.	5. Propone o aborda modelos de tierras 6. Incide en la generación de reacción social 7. Incide en la generación de modificaciones de los sistemas de vida y los sujetos 8. Se relaciona con afectación de los derechos de propiedad sobre los bienes públicos y privados 9. Incide en la generación de cambios en la estructura social productiva agropecuaria	10. Tiene implicaciones en materia de comercio internacional 11. Tiene metas de intervención regional que implique cambios en el uso de suelo Adicional

Los resultados arrojaron que las principales políticas sobre las que debía focalizarse la EAE son las que se encuentran en el cuadro a continuación (en orden de calificación):

Listado de PPP priorizadas

CONPES Altillanura	111,4
Modificación Código de Minas	81,1
Proyecto Ley de Tierras y Desarrollo Rural	66,8
CONPES Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	58,5

En este orden de ideas, el presente apartado sobre MARCO POLÍTICO Y LEGAL DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL SECTOR AGROPECUARIO busca, además de desarrollar una EAE para cada una de las políticas priorizadas antes señaladas, presentar de manera muy general consideraciones sobre aspectos relevantes del marco político y legal nacional del sector agropecuario con énfasis socioecosistémico.

Por lo tanto, en la primera parte titulada: **1. Marco político y legal del Sector Agropecuario Nacional**, se introducen brevemente algunos aspectos normativos desde lo desarrollado en el propio marco constitucional y el actual Plan Nacional de Desarrollo, hasta aterrizar en otro compendio de normas con incidencia en el sector agropecuario, lo cual se presentará en el siguiente orden:

- 1.1. Constitución Política de Colombia
- 1.2. Marco de la Política Agropecuaria y Rural Nacional
- 1.3. Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014: Prosperidad Para Todos
- 1.4. Política nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos
- 1.5. Política nacional sobre Manejo del Recurso Hídrico
- 1.6. Política nacional sobre Cambio Climático
- 1.7. Política Nacional sobre Humedales Y Páramos
- 1.8. Conpes de Biocombustibles
- 1.9. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras
- 1.10. Ley de Ordenamiento Territorial

La segunda parte titulada: **2. Evaluación Ambiental Estratégica de las políticas priorizadas**, se desarrolla en el siguiente orden:

- 2.1 CONPES Altillanura
- 2.2. Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural
- 2.3. CONPES Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
- 2.4. Proyecto de Ley Reforma Código de Minas

1. MARCO POLÍTICO Y LEGAL DEL SECTOR AGROPECUARIO NACIONAL

1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Teniendo en cuenta el ámbito de análisis de la EAE, se considera pertinente tener como derroteros, los artículos constitucionales relacionados con el sector agropecuario, en particular los relacionados con seguridad alimentaria, acceso equitativo a los medios de producción, marco institucional, etc.:

“ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

“ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

“ARTICULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

Así mismo, cabe resaltar que la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se soporta en:

- **Decreto 3570 de 2011** el cual establece las funciones de la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana y dentro de ellas se encuentra “Diseñar y promover la aplicación de instrumentos técnicos para la implementación de políticas ambientales en los sectores productivos y de servicios”.
- Artículo 5 de la **Ley 99 de 1993**, el cual establece dentro de las funciones del Ministerio: “Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
- **Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para Todos”** en el Capítulo 6. “Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo” (el cual se desarrollará en el punto 1.3.)

1.2. MARCO DE LA POLÍTICA AGROPECUARIA Y RURAL NACIONAL

En atención a los preceptos constitucionales antes enumerados, la **LEY 101 DE 93. LEY GENERAL DEL SECTOR AGROPECUARIO**, señala en su Artículo 1º. Propósito de esta ley que ésta “desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. En tal virtud se fundamenta en los siguientes propósitos que deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales:

1. Otorgar especial protección a la producción de alimentos.
2. Adecuar el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.
3. Promover el desarrollo del sistema agroalimentario nacional.
4. Elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales.
5. Impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera.
6. Procurar el suministro de un volumen suficiente de recursos crediticios para el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, bajo condiciones financieras adecuadas a los ciclos de las cosechas y de los precios, al igual que a los riesgos que gravitan sobre la producción rural.
7. Crear las bases de un sistema de incentivos a la capitalización rural y a la protección de los recursos naturales.
8. Favorecer el desarrollo tecnológico del agro, al igual que la prestación de la asistencia técnica a los pequeños productores, conforme a los procesos de descentralización y participación.
9. Determinar las condiciones de funcionamiento de las cuotas y contribuciones parafiscales para el sector agropecuario y pesquero.
10. Establecer los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.
11. Propender por la ampliación y fortalecimiento de la política social en el sector rural.
12. Fortalecer el subsidio familiar campesino.
13. Garantizar la estabilidad y claridad de las políticas agropecuarias y pesqueras en una perspectiva de largo plazo.
14. Estimular la participación de los productores agropecuarios y pesqueros, directamente o a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones del Estado que los afecten.

Respondiendo a dicha política agropecuaria y de acuerdo a la estructura institucional actual, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** es el responsable de:

- 3 Formular las políticas para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
- 4 Orientar y dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, y en general de las áreas rurales del país.
- 5 Presentar los planes y programas del sector que deban ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo.
- 6 Preparar y presentar al Congreso de la República, de acuerdo con la agenda legislativa del Gobierno Nacional, los proyectos de ley relacionados con las funciones del sector.
- 7 Definir, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, la negociación o convenios internacionales del sector.
- 8 Crear, organizar, conformar y asignar responsabilidades a grupos internos de trabajo, mediante resolución, teniendo en cuenta la estructura interna, las necesidades del servicio y los planes y programas trazados por el Ministerio, y designar al funcionario que actuará como coordinador de cada grupo.
- 9 Crear, conformar y asignar funciones, mediante resolución, a los órganos de asesoría y coordinación que considere necesarios para el desarrollo de sus funciones.
- 10 Dirigir y coordinar lo relacionado con el Control Interno Disciplinario.

11 Las demás previstas en la ley y las que por su naturaleza le correspondan o le sean delegadas por el Presidente de la República.

Ahora bien, siguiendo el desarrollo normativo-institucional presente desde la anterior administración nacional, “el MADR y Desarrollo Rural, dentro de la responsabilidad que tiene con la protección y preservación del medio ambiente, y en cumplimiento de los postulados constitucionales y legales que regulan su manejo, se compromete en todos los niveles de la organización y en todos los procesos administrativos y misionales a desarrollar e implementar buenas prácticas ambientales, con el propósito de minimizar los riesgos de contaminación; igualmente a gestionar mecanismos que permitan el mejoramiento continuo de los procesos que se adopten, a fin de lograr impacto en las acciones, cumplimiento de objetivos, teniendo como resultado un ambiente sano y sostenible”.¹

Vale la pena señalar, en todo caso, que si bien acá se da una mirada demasiado superficial a la política rural y agropecuaria nacional, debe tenerse en cuenta que, como lo señala M.T. Palacios, “en el enfoque de multifuncionalidad de la agricultura se reconoce dentro de sus funciones, no solo la producción de alimentos y materias primas, sino a su vez la generación de bienes y servicios ambientales y su contribución al desarrollo rural. Constituye una prioridad, dado que por su carácter primario y extractivo, y su cobertura sobre el territorio nacional, se constituye en el más altamente relacionado directamente con la naturaleza”.

En este sentido, y siguiendo a Tomás León (citado por M.T., Palacios) “desde el punto de vista sistémico la agricultura incluye no sólo las prácticas inherentes al manejo de suelos, aguas, coberturas vegetales y especies animales, sino que contempla, de manera integrada, los procesos de almacenamiento y transformación poscosecha, transporte, distribución y mercadeo de los productos agrícolas; fuentes de crédito y financiación, manejo de residuos, infraestructura de servicios, salud, nutrición y consumo de alimentos; uso y conservación de cuencas hidrográficas; administración de recursos naturales; participación comunitaria y desarrollo institucional, legislación y comercio internacional; educación, investigación y generación tecnológica; y políticas estratégicas del Estado en relación con nuevas perspectivas del desarrollo”.²

Este principio, que se sustenta en la necesidad de propiciar una relación entre el sector agropecuario y rural conducente a incorporar consideraciones en materia de biodiversidad desde un enfoque socioecosistémico, se puede también ilustrar en el marco del actual Plan Nacional de Desarrollo, como se muestra a continuación en el punto 1.3.

¹ Palacios, María Teresa. “Oportunidades de instrumentos de política para la conservación y la provisión de servicios ecosistémicos desde el sector agropecuario y rural”.

² Palacios, María Teresa. “Aproximaciones metodológicas para la integración sectorial con enfoque ecosistémico”. Documento de trabajo Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá, 2009. p. 97.

1.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010- 2014: *PROSPERIDAD PARA TODOS*

Como eje central alrededor del cual se han venido formulando y desarrollando los diferentes PPP del gobierno nacional, es necesario hacer una mención especial al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos* (PND), el cual se estructuró tomando como punto de partida la necesidad de reconocer el carácter regional del país y, de esta manera “las diferencias locales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades económicas, sociales y culturales de las entidades territoriales”.³

De esta manera, el PND parte de un reconocimiento de las disparidades notorias entre departamentos, además de las desigualdades en su interior, retos éstos que plantean “la necesidad de implementar políticas nacionales que reconozcan las diferentes capacidades y niveles de desarrollo regionales, tanto entre departamentos como al interior de los mismos. Lo anterior, con el objetivo de orientar el diseño de estrategias de desarrollo subregionales y regionales, y promover la estructuración y consolidación de ejes y áreas de desarrollo local que movilicen las capacidades endógenas territoriales de los municipios en torno a las áreas de influencia cercanas, ya sean los municipios de alta capacidad institucional, los principales corredores de infraestructura, o las zonas de mayor desarrollo productivo.”⁴

El PND en este sentido plantea, el desarrollo de conglomerados a partir del potencial productivo identificado por las regiones (vocación del suelo, disponibilidad de infraestructura y mercados objetivo); complementado con desarrollo de programas específicos de planificación de la producción agropecuaria en regiones en las que haya posibilidad de expansión de áreas de manera sostenible mencionando a la Orinoquía y la Guajira, como ejemplos de dicha expansión. Propone así mismo, crear cadenas regionales agroindustriales que identifiquen las necesidades en aspectos como investigación, asistencia técnica, infraestructura, y estatus sanitario, entre otras cosas, que requiera la región para su desarrollo, dando prioridad a la Altillanura⁵.

Para el alcance de metas, en el PND se han trazado una serie de *estrategias generales y diferenciadas* (regionalmente) con el fin de alcanzar las metas allí fijadas en términos de “convergencia y desarrollo regional”, todas ellas que se ocupan de diferentes aspectos guiados por los denominados *ejes transversales* del plan: (1) *convergencia y desarrollo regional*, (2) *crecimiento y competitividad*, (3) *igualdad de oportunidades*, (4) *consolidación de la paz*, (5) *sostenibilidad ambiental*, (6) *buen gobierno*, (7) *relevancia internacional*, y (8) *innovación*.⁶

Para efectos del alcance de los objetivos planteados en la actual EAE, se ha decidido revisar con particular detalle aquellos elementos que integran el plan y que se relacionan con el eje del *sector agropecuario* y la *sostenibilidad ambiental*. Siguiendo lo estipulado en el Plan, ésta última se concibe como un “elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones” por lo cual se necesita “un Estado que abogue por el desarrollo sostenible y que anteceda y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.”⁷

La preocupación antes descrita se materializó en Plan a través del desarrollo del **Capítulo 6. “Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo”**, en el cuál se señala que se “requiere de la integración y armonización de las políticas y objetivos ambientales y sectoriales con el fin de fortalecer la gestión ambiental sectorial, a través de la inclusión de variables ambientales en la planificación sectorial, a través de la formulación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas de las *locomotoras* de agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética, y vivienda y ciudades amables...”⁸

³ DNP. “Resumen Ejecutivo del PND”. p. 3

⁴ DNP. “Resumen Ejecutivo del PND”. p. 4

⁵Palacios_Lozano M.T. (2011). Análisis del marco legal para la planificación territorial. Proyecto planeación territorial, producción sostenible de biomasa y conservación: una aproximación práctica a la planificación territorial para mitigación de cambio climático. WWF – Colombia.

⁶ Capítulo I-Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014 . p.21

⁷ Capítulo I-Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014 . p.21

⁸ DNP. “Resumen Ejecutivo del PND”. p. ...

La política ambiental que desarrolla el Plan reconoce el carácter estructurante de la biodiversidad como base para el ordenamiento territorial a fin de garantizar la prestación de los servicios ecosistémicos, de los cuales depende el bienestar de los colombianos. En este sentido, es fundamental emprender acciones hacia el fortalecimiento, la protección y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos para la planificación sectorial y el ordenamiento ambiental del territorio a partir de:

- Definir la estructura ecológica principal de la nación, la delimitación de los páramos y humedales, el deslinde de los humedales y la zonificación y ordenación de reservas forestales nacionales, y la declaratoria de las áreas protegidas correspondientes
- Diseñar una estrategia para integrar consideraciones ambientales en la toma de decisiones privadas sobre la localización de industrias y actividades productivas
- Definir e implementar una política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
- Actualizar e implementar una política nacional integrada para el desarrollo de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia
- Adoptar e implementar el Plan Nacional de Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistemas que incluirá actividades de reforestación con fines protectores, entre otras
- Consolidar el SINAP a través de la implementación del Documento CONPES 3680 de 2010, priorizando el aumento de la representatividad ecológica en especial para la Orinoquia y las áreas marinas y costeras, la consolidación de un inventario oficial de las áreas protegidas y el establecimiento y normalización de un sistema único de categorías
- Mejorar la efectividad del manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales
- Concertar estrategias especiales de manejo de áreas protegidas con grupos étnicos
- Formular e implementar una política para la conservación de recursos hidrobiológicos
- Implementar el plan nacional para el control de especies invasoras, exóticas y trasplantadas
- Elaborar e implementar programas de conservación de especies amenazadas
- Continuar con los inventarios sobre biodiversidad
- Promover esquemas de cuentas ambientales para diferenciar la producción nacional agregando la valoración de los servicios ecosistémicos asociados y reconocer este factor como una ventaja comparativa en los mercados internacionales
- Avanzar en proyectos estratégicos con criterios de sostenibilidad en regiones prioritarias, incluyendo el Macizo Colombiano, la Sierra Nevada de Santa Marta y La Mojana.

Es así como la **sostenibilidad ambiental**, integrada al Plan a través de una estrategia de *Gestión ambiental para el desarrollo sostenible*, contempla los siguientes lineamientos estratégicos:

- Delimitar áreas de especial importancia ecológica, como insumo a los procesos de planificación sectorial y territorial.
- Desarrollar políticas para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad.
- Fortalecer la gestión del recurso hídrico: desarrollo de redes hidrológicas, meteorológicas y oceanográficas, sistemas de monitoreo y evaluación de la calidad del agua, normas sobre pautas para la ordenación de las cuencas, entre otras.
- Implementar la Política Nacional de Cambio Climático, crear el Sistema Nacional de Cambio Climático, e incorporar las variables de cambio climático en los instrumentos de política.
- Fortalecimiento institucional: definir prioridades de la política nacional ambiental, profundizar la calidad de la información ambiental, e implementar esquemas de seguimiento y evaluación.
- Desarrollar estrategias de sostenibilidad ambiental en las locomotoras: (i) regularización de títulos mineros en áreas de especial importancia eco sistémicas, (ii) acciones para garantizar la protección de las rondas hídricas asociadas a proyectos agropecuarios, (iii) diseño e implementación de estrategias para ofrecer facilidades y mecanismos para la desintegración física total de vehículos contaminantes, y (iv) incorporación de consideraciones ambientales en la política nacional de espacio público, entre otras.

Como se desprende del último punto, la sostenibilidad ambiental debe acompañar el proceso de impulso a cada una de las *locomotoras de crecimiento*. Éstas últimas, por otra parte, son aquellos “sectores que avanzan más rápido que el resto de la economía”. Por su parte “el *sector minero-energético*, la vivienda y la infraestructura de transporte ya son sectores con motores prendidos y avanzando a un ritmo mayor que los demás. Las locomotoras que están calentando motores para realmente arrancar con fuerza son los sectores basados en la innovación. Finalmente, el *sector agropecuario* es una locomotora que se encuentra en movimiento, pero a una velocidad inferior a su verdadero potencial”. (Cursiva y negrillas del autor).

Por otra parte el sector agropecuario –la segunda locomotora para el desarrollo-, adquiere un gran valor en el Plan Nacional de Desarrollo debido a su importancia estratégica en el desarrollo económico y social de Colombia debido a su participación en el PIB, su incidencia en las condiciones de vida de la población rural, y por su importancia como proveedor de alimentos para la población en insumos para la industria.

Así mismo, es considerado como un sector clave para el éxito de las políticas e iniciativas del gobierno relacionadas con la restitución de tierras y la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado por causa de la violencia. Es decir, así como el retorno de los campesinos a sus tierras fomentara el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario, las estrategias para promover el crecimiento de este sector también facilitarían la implementación y el éxito de las políticas de restitución y reparación.

Así, a través de la *locomotora agropecuaria* se busca “crear instrumentos para guiar el ordenamiento y la planificación sostenible del territorio y complementarlos con la creación de capacidades locales para que las regiones identifiquen sus potencialidades y se articulen en igualdad de condiciones con la oferta institucional del Gobierno central”. En otras palabras, se busca “garantizar el acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, y al mejoramiento de capacidades para aprovechar dichos activos a través del acceso a servicios de asistencia técnica integral y a mecanismos que favorezcan el establecimiento de formas asociativas, así como a la provisión de bienes públicos.”⁹

“Para aprovechar esta coyuntura, el gran desafío consiste en abordar los grandes retos que enfrenta el sector agropecuario colombiano como son: (i) los altos costos de producción, transformación y comercialización de la producción agropecuaria, (ii) la restitución de tierras a quienes les fueron despojadas, (iii) la baja productividad generalizada del sector, (iv) las limitaciones para desarrollar proyectos de gran escala, (v) las dificultades de acceso a infraestructura, servicios financieros y nuevas tecnologías, (vi) la pobreza y el bajo nivel educativo del campo colombiano, y (vii) la ausencia de una cultura para la gestión de los riesgos climáticos. (p 13-14)

Considerando lo anterior, esta política se organiza en siete grandes líneas estratégicas: (1) incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; (2) promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; (3) ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; (4) promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; (5) mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; (6) promover la equidad en el desarrollo regional rural; y (7) adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad.

Por otra parte, la *locomotora minero-energética* se ha priorizado en vista de las oportunidades que se han consolidado “dadas las elevadas proyecciones de producción de petróleo y carbón para los próximos años, las estimaciones al alza de los precios internacionales de la canasta minero-energética y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran claramente el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años. Ahora bien,

⁹ Presentación PND

con el desarrollo del sector minero-energético, viene atada una enorme *responsabilidad de gestión ambiental*¹⁰ (cursiva del autor).

De esta manera, a partir de la priorización de la locomotora agropecuario y minera y las demás contempladas en el plan, en el PND se han fijado una serie de metas de crecimiento dentro de las que se pueden resaltar un crecimiento esperado del 1.7% anual, una disminución de la pobreza al 1.2% y la indigencia 1%, además del alcance de una tasa de desempleo de 26 puntos básicos.

Para el alcance de dichas metas, han sido priorizadas algunas estrategias dentro de las cuales vale la pena señalar (en concordancia con el contenido con el **Capítulo III. Crecimiento Sostenible y Sostenibilidad**):

Crecimiento Sostenible y Competitividad: Agropecuaria y Desarrollo Rural

- Implementar un nuevo esquema de *asistencia técnica integral* que mejore capacidades para la gestión de planes de negocios que incluya, además del enfoque tradicional en aspectos técnicos y productivos, la generación de capacidades para la gestión de proyectos, la comercialización de los productos y el establecimiento de formas asociativas a lo largo de la cadena de producción y transformación.
- Planificar un *uso adecuado del territorio* que permita aprovechar el potencial productivo de las regiones, con consideraciones de vocación del suelo, aspectos ambientales y de acceso a los mercados.
- Desarrollar una *Política Integral de Manejo del Recurso Hídrico*.
- Facilitar *el acceso a la tierra* con fines productivos a través de la implementación de la Ley General de Tierras y Desarrollo Rural.
- Poner en marcha la *política de Gestión Integral de la Restitución* con el fin de recuperar los derechos sobre la tierra perdidos a causa de la violencia generalizada.
- Promover esquemas integrales de *gestión del riesgo* que promuevan la gestión preventiva frente a los efectos de la variabilidad de clima, los precios y la tasa de cambio.
- Establecer mecanismos que faciliten la *inversión privada* en proyectos agroindustriales a través de las zonas de desarrollo agro empresarial y la flexibilización de las estrictiones asociadas a la Unidad Agrícola Familiar.

Crecimiento Sostenible y Competitividad: Desarrollo minero y expansión energética

Tomando en consideración el gran boom minero y su impacto en el marco del actual PND, algunas de las estrategias resaltadas en el mismo son:

- Crear un marco institucional sólido y confiable, con *canales de comunicación* con otros sectores, que permita aumentar la inversión privada: (i) revisar la asignación de competencias y funciones de Ingeominas y las delegaciones en las Gobernaciones, (ii) crear la Agencia Nacional de Minerales, (iii) reducir los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera, entre otros.
- Desarrollar estrategias para *aumentar la productividad* y *formalizar y mejorar la seguridad del sector minero*: (i) implementar acciones para evitar la comercialización de minerales de procedencia ilícita, (ii) culminar los programas de legalización de minería de hecho, (iii) consolidar acciones para capacitar a los mineros, (iv) impulsar mecanismos de financiamiento de la minería de pequeña y mediana escala, (v) mejorar la seguridad minera a través del fortalecimiento de la vigilancia y el desarrollo de esquemas normativos como el causal de caducidad por incumplimiento de obligaciones técnicas, (vi) tomar las medidas necesarias para sancionar las conductas ilegales y para ejercer la judicialización y disposición de bienes incautados, y (vii) diseñar certificaciones que evidencien que las explotaciones cumplen con los requisitos técnicos, ambientales y sociales requeridos.
- Consolidar el Sistema Nacional de Información Minero (SI Minero), y diseñar esquemas de transferencia tecnológica.

¹⁰ DNP. "Resumen Ejecutivo del PND". p. ...

En síntesis, el alcance de una verdadera sostenibilidad ambiental de cara al impulso de las locomotoras agropecuaria y minero-energética, implica avanzar hacia una gestión ambiental costo-efectiva, sostenible, preventiva y eficaz; así como incorporar integralmente consideraciones ambientales, de riesgo, de impactos previstos por el cambio climático, en los procesos de planificación territorial y gestión de las políticas sectoriales.¹¹

¹¹Presentación PND

1.4 POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA BIODIVERSIDAD Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

En el capítulo VI del Plan Nacional de desarrollo “Sostenibilidad Ambiental y prevención del riesgo” se propuso adelantar y liderar un proceso participativo de revisión y actualización de la Política Nacional de Biodiversidad. Para lograr este propósito se convocó a diferentes entidades, sectores, gremios y organizaciones comprometidas con el tema, dando como resultado una versión actualizada de una política que permite gestionar integralmente la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, en escenarios de cambio de los sistemas socio-ecológicos, al tiempo que se promueve la corresponsabilidad social y sectorial en las acciones de conservación y el posicionamiento de la Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como un valor público¹².

La Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) se crea como una política de estado que tiene como objetivo principal promover la *gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos* (GIBSE) de manera que se mantenga y se mejore la resiliencia de los sistemas socioecológicos, a escala nacional, regional, local y transfronteriza, a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil. Esta política será la que enmarque y oriente conceptual y estratégicamente todos los demás instrumentos ambientales de gestión (políticas, normas, planes, programas y proyectos), existentes o que se desarrollen, para la conservación de la biodiversidad en sus diferentes niveles, además de ser base de articulación intersectorial y parte fundamental en el desarrollo del país.

Esta política propone un marco de acción que permita generar un balance entre los diferentes intereses que tiene la sociedad frente a la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos, que son clave para el bienestar humano –siguiendo los principios definidos por el enfoque socioecosistémico- propuestos por el Convenio de Diversidad Biológica. De esta manera se promueve una gestión basada en la corresponsabilidad social y sectorial, buscando fomentar la participación de la sociedad en dicha gestión y el reconocimiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como un valor público, donde se reconozcan y se incorporen los aspectos relacionados con esta en la planificación de las acciones a corto mediano y largo plazo para aumentar de manera sostenible la productividad y la competitividad nacional.

La operacionalización de la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE) establece la necesidad de que las acciones para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos sean adelantadas tanto por el sector ambiental como por los sectores productivos. En este sentido, es importante lograr que la GIBSE se armonice con otros instrumentos de política sectorial para promover acciones de conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos y que sean incorporados a las acciones sectoriales, asociadas a la producción, de modo que no se amenace la biodiversidad y se reduzca la vulnerabilidad sectorial ante el desabastecimiento de servicios ecosistémicos debido a las grandes transformaciones de ecosistemas y pérdida de la biodiversidad que tipifican el cambio ambiental.

En concordancia con lo anterior, el propósito de esta política es fundamentalmente garantizar la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de ésta, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana¹³. Dentro de los objetivos planteados para la consecución de dicho propósito se establecieron una serie de ejes temáticos, desarrollados a partir de unas líneas estratégicas, que permiten visualizar la forma en que se estructura y se pretende viabilizar esta política. Los ejes temáticos que la componen son¹⁴:

¹² Política Nacional para la gestión integral de la Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Introducción.

¹³ PNGIBSE. Pág. 89

¹⁴ PNGIBSE. Pág. 89

Eje I. Biodiversidad, Conservación y Cuidado de la Naturaleza.

“Hace referencia a la necesidad de adelantar acciones de conservación in situ y ex situ, tanto en áreas silvestres (protegidas o no) y paisajes transformados continentales, marinos, costeros e insulares, de manera que se mantengan poblaciones viables de flora y fauna, la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos y se sustente el suministro de servicios ecosistémicos a escalas nacional, regional, local y transfronteriza.”

Eje II. Biodiversidad, Gobernanza y Creación de valor Público

“Hace referencia a la necesidad de fortalecer la relación entre el Estado y los ciudadanos (urbanos y rurales), para gestionar integralmente la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos desde la participación y la corresponsabilidad en las acciones de conservación, de manera que el mantenimiento de la biodiversidad en contextos socio-ecológicos explícitos sea asumida y percibida socialmente como un beneficio irremplazable que mantiene y mejora la calidad de vida a escalas nacional, regional y local.”

Eje III. Biodiversidad, Desarrollo Económico, Competitividad y Calidad de vida

“Hace referencia a la necesidad de incorporar la biodiversidad y el suministro de servicios ecosistémicos en la planificación y toma de decisiones sectoriales de manera que se genere corresponsabilidad para adelantar acciones de conservación y valoración integral (económica y no económica), permitiendo mantener la sostenibilidad de las acciones de producción, extracción, asentamiento y consumo y el mejoramiento de la calidad de vida a escalas nacional, regional y local.”

Eje IV. Biodiversidad, Gestión del Conocimiento, Tecnología e Información

“Hace referencia a la necesidad de promover, fortalecer y coordinar la generación, recuperación, articulación y divulgación de información, conocimiento y desarrollos tecnológicos, provenientes de diferentes sistemas de conocimiento, que permitan alimentar y orientar la toma de decisiones para realizar una Gestión Integral de la Biodiversidad y Sus Servicios Ecosistémicos a escalas nacional, regional, local y transfronteriza.”

Eje V. Biodiversidad, Gestión Del Riesgo Y Suministro De Servicios Ecosistémicos

“Hace referencia a la necesidad de adelantar acciones para enfrentar las amenazas relacionadas con el cambio ambiental (pérdida y transformación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos + variabilidad y cambio climático), para mantener la resiliencia socio-ecológica y reducir su vulnerabilidad, siguiendo el enfoque de mitigación y adaptación basadas en ecosistemas²⁷, de manera que no se comprometa la calidad de vida a escalas nacional, regional, local y transfronteriza.”

Eje Vi. Biodiversidad, Corresponsabilidad Y Compromisos Globales

“Hace referencia a las acciones que el país debe desarrollar para fortalecer su posicionamiento internacional como país megadiverso proveedor de servicios ecosistémicos de importancia global, al tiempo que adelanta acciones nacionales para contribuir con la lucha mundial contra los retos climático-ecológicos (cambio ambiental) que amenazan la estabilidad planetaria.”

Adicionalmente la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y Sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) contará para su implementación con un Plan de Acción Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PANGIBSE), el cual definirá específicamente programas, proyectos, responsables, metas e indicadores para el cumplimiento de cada uno de los ejes temáticos en la Política.

El Plan de Acción Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PANGIBSE), a través del cual se desarrollarán las acciones para cada uno de los objetivos específicos y ejes temáticos planteados, será éste el instrumento que defina los indicadores para hacer el monitoreo, evaluación y seguimiento a las actividades que se definan de acuerdo con las metas que se acuerden, de manera que se logre contar con información suficiente

y confiable tanto de línea base de estado de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, como en los temas relativos a la gestión integral de éstos.

El seguimiento a la Política a través del Plan de Acción Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PANGIBSE) será liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), con el apoyo de los institutos de investigación adscritos y vinculados a éste, así como también de las entidades gubernamentales sectoriales, regionales y territoriales que el MAVDT considere¹⁵.

¹⁵PNGIBSE. Pág. 100

1.5. POLÍTICA NACIONAL SOBRE MANEJO DEL RECURSO HÍDRICO

Como bien lo señala José Díaz y Javier Zamora, si bien el marco institucional colombiano para el manejo de recursos hídricos está bien desarrollado, son todavía diversos los retos que se enfrentan en el sector.¹⁶ Al hacerse una revisión de la normatividad nacional en la materia, se puede evidenciar que ha habido un desarrollo muy amplio de leyes, decretos entre otros instrumentos de jurisprudencia, en especial luego de la promulgación de la Constitución del 1991 y, más específicamente, tras la aparición de todo el aparato legal e institucional en materia medio ambiental definido a partir de la Ley 99 de 1993.

Ahora bien, aunque en efecto es diversa y variada la legislación en materia de recursos hídricos, vale la pena resaltar de forma muy general los siguientes marcos legales alrededor de los cuales se han estructurado gran parte del desarrollo del sector: la Política Nacional Ambiental, el Decreto de Zonas Forestales Protectoras; el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente; el Decreto - Ley de Aguas no Marítimas; el Decreto de Ordenamiento de Cuencas hidrográficas, el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, la Ley Forestal y, finalmente, el Código de Recursos Naturales Renovables.¹⁷

En términos generales, la normatividad ha conformado una institucionalidad a través del cual ahora denominado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encargade las políticas de recursos hídricos a nivel nacional, mientras las 33 Corporaciones Autonómicas Regionales (CAR) son las responsables a nivel regional. Sin embargo, “aunque el mismo Ministerio está a cargo de las políticas de abastecimiento de agua potable y saneamiento, otros ministerios e instituciones se encargan del uso del agua para la energía hidroeléctrica y el riego.”¹⁸

Concretamente, el Ministerio de Ambiente “formula políticas y regulaciones del manejo de recursos hídricos, incluidos las normativas relativas a la contaminación y los cargos. También gestiona las zonas protegidas y concede licencias para proyectos de infraestructura.” Por su parte, las Corporaciones “son las instituciones responsables de la implementación de las políticas y las normas nacionales, así como el manejo de los recursos naturales y la promoción del desarrollo sostenible dentro de sus límites”.¹⁹

Así mismo, de acuerdo al Decreto 1729 de 2002 (sobre cuencas hidrográficas) se establece que el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) será responsable, entre otros, del establecimiento de los criterios para clasificar y priorizar las cuencas fluviales y la generación de una guía técnica y científica destinada a ayudar a las CAR en la creación de planes de ordenación de humedales.²⁰

Vale la pena resaltar que si bien son diversos los aspectos a señalar y detallar en materia normativa y de aparato institucional, uno de los más relevantes que se han desarrollado recientemente es **la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico** publicada en 2010 por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, a partir de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: “Estado Comunitario: Desarrollo

¹⁶

¹⁷Para ver en detalle los aspectos relativos al manejo de recursos hídricos para cada una de estas leyes ver: “Legislación sobre el agua en Colombia”. Biblioteca EPM (Empresas Públicas de Medellín). Para un desarrollo más extenso y detallado en términos históricos de otros instrumentos legales en la materia ver: Díaz Leal, Emiro José y Zamora Rosero, Lindis Javier. “Estrategia de gestión ambiental para el manejo del recurso hídrico en el ámbito local caso municipio de Guasca – Cundinamarca”. Tesis para optar por el título de Magister en Estudios Ambientales. Universidad Javeriana, junio de 2011. pp. 62-65.

¹⁸ Díaz Leal, Emiro José y Zamora Rosero, Lindis Javier. “Estrategia de gestión ambiental para el manejo del recurso hídrico en el ámbito local caso municipio de Guasca – Cundinamarca”. P. 60.

¹⁹ Díaz Leal, Emiro José y Zamora Rosero, Lindis Javier. “Estrategia de gestión ambiental para el manejo del recurso hídrico en el ámbito local caso municipio de Guasca – Cundinamarca”. P. 62.

²⁰ Díaz Leal, Emiro José y Zamora Rosero, Lindis Javier. “Estrategia de gestión ambiental para el manejo del recurso hídrico en el ámbito local caso municipio de Guasca – Cundinamarca”. P. 62.

para Todos”, que en su capítulo 5 “Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible” incorporó como una de sus líneas de acción, la denominada gestión integral del recurso hídrico (GIRH).²¹

La Política Nacional para la GIRH propuso formular e implementar el Plan Hídrico Nacional, para lo cual se definen en detalle cada uno de los programas y proyectos que se implementarán para alcanzar los objetivos específicos. Así mismo, definió cuatro grandes grupos para la gestión que se debe realizar sobre el recurso hídrico: Planificación, Administración, Seguimiento y Monitoreo, y Manejo de Conflictos relacionados con el agua. Para ello formuló sus principios, objetivos y líneas de acción estratégicas.

Más recientemente, en el marco del **Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014**, el tema de recursos hídricos se abordó dentro del componente de “Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible”, teniendo como base la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico antes mencionada, “proponiendo un diálogo nacional, descentralizado, a través de la “Misión Agua”, para la asignación eficiente del recurso, oportunidades y responsabilidades de los sectores, que permita definir el esquema institucional y los mecanismos de articulación para asegurar la gobernanza pública en el ordenamiento del recurso y reducir los conflictos por uso.”²²

Por su parte “las cuencas hidrográficas serán el instrumento fundamental para avanzar en la Planificación y el Ordenamiento Ambiental del Territorio, para lo cual se deberá: (1) formular lineamientos estratégicos y determinantes ambientales para las cinco macrocuencas; (2) consolidar las normas sobre pautas para la ordenación de las cuencas y de los acuíferos asociados; (3) expedir un manual para la gestión integral del recurso hídrico, que contendrá la guía para la formulación de POMCA y ordenamiento del recurso hídrico, a ser aplicada en las cuencas priorizadas por el MAVDT; (4) formular planes de manejo para acuíferos estratégicos que se encuentren por fuera de cuencas prioritarias objeto de ordenación; y (5) vincular la gestión de humedales, páramos, zonas secas, bosques, manglares y recursos hidrobiológicos en la ordenación de cuencas hidrográficas.

Sin embargo, en palabras de Maryluz Mejía, la política ‘Agua para la Prosperidad’ del gobierno Santos “debe corregir los errores con tres objetivos fundamentales: a) reunir en un plan los recursos de diferentes fuentes, b) contar con un presupuesto plurianual de inversiones para proyectos cuya ejecución supera los cuatro años de las administraciones municipales, y c) identificar, financiar y ejecutar proyectos de impacto regional. Tener información sobre las inversiones públicas a ejecutar es urgente para que los inversionistas privados programen las suyas. Sin embargo, ni siquiera los municipios tienen certeza sobre los recursos del SGP que recibirán en 2012, pues aún no hay información completa para su plena distribución”.²³

²¹ Viceministerio de Ambiente. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. P.5.

²² Díaz Leal, Emiro José y Zamora Rosero, Lindis Javier. “Estrategia de gestión ambiental para el manejo del recurso hídrico en el ámbito local caso municipio de Guasca – Cundinamarca”. P. 44.

²³ Mejía de Pumarejo, Maryluz. “Centralizar o descentralizar. He ahí el dilema”. Periódico Portafolio, 16 de septiembre de 2012.

1.6 POLÍTICA NACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

En el documento “Lineamientos de Política de Cambio Climático (2002)” se elabora un diagnóstico sobre la vulnerabilidad de Colombia frente al cambio climático y se establecen unos objetivos y estrategias que marquen la pauta para la formulación de políticas sobre adaptación al cambio climático.

En dicho diagnóstico se han identificado los impactos potenciales que pueden ser ocasionados por el cambio climático y la sensibilidad y vulnerabilidad de los sistemas nacionales al mismo, identificando lo siguiente²⁴:

- Cambios en la temperatura del aire y de la precipitación anual
- Afectación de los Recursos Hídricos
- Afectación de ecosistemas de Alta Montaña, zonas costeras e insulares
- Disminución del rendimiento del Sector agropecuario
- Afectación de la Salud de la población asociado a la proliferación de enfermedades como Dengue y Malaria

A partir de la identificación de estos impactos potenciales, este documento establece que los objetivos de las políticas de adaptación al cambio climático deben estar dirigidos a identificar las estrategias requeridas para consolidar la capacidad nacional necesaria que permita responder a las posibles amenazas del cambio climático, estando acordes a las disposiciones de la Convención y el Protocolo de Kioto, en términos de potencializar las oportunidades derivadas de los mecanismos financieros para cumplir con los compromisos suscritos.

Estos objetivos deben estar acompañados de estrategias como: (i) Mejorar la capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático, (ii) promover la reducción de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero, (iii) disminuir los impactos de las exportaciones de combustibles fósiles establecidas en las del Protocolo de Kioto, (iv) promover la investigación y fortalecer el sistema de información en cambio climático, (v) Promover la divulgación de información y concientización pública, (vi) promover mecanismos financieros para el desarrollo de estrategias y líneas de acción de dichas políticas.

Siguiendo los lineamientos establecidos en el documento anterior se ha formulado un documento Conpes (3700) que formula una *Estrategia Institucional Para La Articulación De Políticas Y Acciones En Materia De Cambio Climático En Colombia*.

Debido a que en el país existen una gran cantidad de iniciativas en materia de cambio climático que no son complementarias y que son llevadas a cabo por una gran variedad de entidades y actores que no siempre se encuentran coordinados entre sí, sin directrices claras, el Conpes 3700 busca armonizar y potencializar los resultados de iniciativas frente a la adaptación al cambio climático, teniendo en cuenta la complejidad de esta problemática. En este sentido, busca generar una plataforma de articulación que logre evitar la replicación de esfuerzos en inversiones, apoyar a la toma de decisiones a alto nivel y la adaptación del país con criterios tanto de adaptación como de mitigación al cambio climático²⁵.

Dentro de dichas iniciativas se encuentran:

- Mesa REDD
- Red Interinstitucional de Cambio Climático y Seguridad Alimentaria –RICCLISA
- Mesa Nacional de Educación, Formación y Sensibilización de Públicos sobre Cambio Climático

²⁴ Lineamientos de Política de Cambio Climático. Diagnóstico. Resumen Ejecutivo. Bogotá D.C. Junio 16 de 2002.

²⁵ Conpes 3700. Estrategia Institucional Para La Articulación De Políticas Y Acciones En Materia De Cambio Climático En Colombia. Bogotá D.C. Julio de 2011. Pág. 24.

- Programa Piloto Nacional Integrado de Adaptación para Ecosistemas de Alta Montaña, Islas del Caribe Colombiano y Salud Humana –INAP
- Plan Regional Integral de Cambio Climático Región Capital –PRICC
- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático – PNACC
- Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono – ECDBC
- Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo; y la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo – ENREDD
- Estrategia de Protección Financiera ante Desastres

Como consecuencia de esta desarticulación de iniciativas frente al cambio climático y la pérdida de oportunidades que permitan mitigar los impactos asociados al cambio climático, el objetivo primordial de este documento Conpes es crear un arreglo institucional que permita la inclusión de las variables de cambio climático en la toma de decisiones de las autoridades, sectores y territorios con el fin de reducir la vulnerabilidad del país y contribuir a un escenario futuro de desarrollo económico sostenible. Lo anterior permitirá enfrentar la complejidad que suponen los retos sociales, económicos y ambientales en parte generados por el cambio climático asociados al desarrollo de políticas sectoriales de bajas emisiones de carbono, de adaptación al cambio climático y de reducción de emisiones por deforestación y degradación²⁶.

La consecución de este objetivo general se desarrolla a partir de acciones específicas como:

- Proponer un marco de coordinación por medio del cual los sectores, los territorios y las comunidades entiendan el cambio climático como un tema de desarrollo económico y social y por tanto, integran dicha problemática dentro de sus procesos de planificación e inversión.
- Promover la articulación de las entidades de producción de información, los sectores y los territorios, de tal forma que la información que se genere sea pertinente, accesible y de calidad, y que se utilice apropiadamente para reducir la vulnerabilidad al cambio climático y aprovechar sus oportunidades económicas.
- Proponer un marco de coordinación adecuado para que puedan ser implementadas las acciones actualmente priorizadas por el país (Plan Nacional de Adaptación al cambio climático, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, la Estrategia Nacional de Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo; y la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo y la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres) ó las estrategias que en el futuro sean consideradas necesarias.

²⁶Conpes 3700. Estrategia Institucional Para La Articulación De Políticas Y Acciones En Materia De Cambio Climático En Colombia. Bogotá D.C. Julio de 2011. Pág. 35.

1.7. POLÍTICA NACIONAL SOBRE HUMEDALES Y PÁRAMOS

Como bien se señala en la **Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia. Estrategias para su conservación y uso racional** publicada a finales de 2001 por el Consejo Nacional Ambiental del entonces Ministerio de Medio Ambiente, “los humedales son un elemento vital dentro del amplio mosaico de ecosistemas con que cuenta el país y se constituyen, por su oferta de bienes y prestación de servicios ambientales, en un renglón importante de la economía nacional, regional y local. Dentro del ciclo hidrológico juegan un rol crítico en el mantenimiento de la salud y regulación hídrica de las cuencas hidrográficas, estuarios y las aguas costeras, desarrollando, entre otras, funciones de mitigación de impactos por inundaciones, absorción de contaminantes, retención de sedimentos, recarga de acuíferos y proveyendo hábitats para animales y plantas, incluyendo un número representativo de especies amenazadas y en vías de extinción.”²⁷

Sin embargo, “estos ecosistemas, han sido afectados y en algunos casos destruidos por diferentes factores entre los que se encuentran una planificación y técnicas de manejo inadecuadas, y políticas de desarrollo sectorial inconsistentes y desarticuladas.”²⁸ Esto último, sumado a una baja conciencia sobre la importancia de dichos ecosistemas en el país, ha configurado un panorama desalentador frente a la difícil tarea de su conservación. Ejemplo de ello ha sido el dramático estado de la laguna de Fúquene (parte del complejo de humedales del Valle de Ubaté), lo que conllevó a que en el 2006 el Gobierno Nacional aprobara el documento Conpes 3451 “Estrategia para el manejo ambiental de la cuenca Ubaté – Suarez” con el objetivo de “recuperar y conservar el ecosistema lagunar de Fúquene, Cucunubá y Palacio”, así como su “Oferta de bienes y servicios ambientales”.²⁹

Dicho Conpes, que se enmarcó dentro de los lineamientos propuestos en el marco de la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, reflejó el objetivo principal de dicha política de acuerdo al cual se debe “propender por la conservación y el uso sostenible de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del País.”³⁰

A grandes rasgos, a través de la política se busca “garantiza la sostenibilidad de sus recursos hídricos mediante el uso racional y la conservación de los humedales interiores, como ecosistemas estratégicos dentro del ciclo hidrológico, que soportan las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales, con la participación coordinada, articulada y responsable del gobierno, los sectores no gubernamentales, las comunidades indígenas y negras, el sector privado y la academia.”³¹ En este sentido, la política se estructuró a través de tres líneas estratégicas: el manejo y uso sostenido de los humedales, su conservación y recuperación y la concientización y sensibilización sobre su importancia.

No muy lejos del panorama antes descrito es posible situar el actual estado de cosas en materia de páramos en el país. De acuerdo a datos de la Contraloría General de la República recogidos a partir de contrastar datos de diversas instituciones, en la actualidad el número de páramos en todo el territorio nacional se estima en “tres millones de hectáreas, extensión que ha disminuido

²⁷ Consejo Nacional Ambiental. “Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia. Estrategias para su conservación y uso racional”. P.4

²⁸ Consejo Nacional Ambiental. “Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia. Estrategias para su conservación y uso racional”. P.4

²⁹ Andrade, Germán. “Recuperación de la Laguna de Fúquene. Riesgos y Oportunidades del Conpes - Fúquene para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Fundación Humedales: Bogotá: 2010. p. 3.

³⁰ Consejo Nacional Ambiental. “Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia. Estrategias para su conservación y uso racional”. P.34

³¹ Consejo Nacional Ambiental. “Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia. Estrategias para su conservación y uso racional”. P.28

dramáticamente si se considera que en 2000 se hablaba de 20 millones de hectáreas.”³² De acuerdo a la Contraloría esta drástica disminución se debe, entre otros factores, a la extracción de humedales para actividades agrícolas, la pesca sin control y la construcción de canales y diques, en tanto “solamente el 6% de las zonas de humedales cuentan con programas de conservación para especies amenazadas.”³³

En medio de este complejo panorama, en Colombia se han diseñado una serie de disposiciones normativas dentro de las cuales, sin embargo, la **Resolución 0769 de 2002** del Ministerio del Medio Ambiente “**Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos**” sigue siendo la única “específica y expresamente dirigida a regular aspectos relacionados con el bioma páramo”.³⁴

De acuerdo a dicha resolución, “las Corporaciones o las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos deben elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción, con base en los lineamientos que para el efecto señale el Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con la Unidad de Parques Nacionales Naturales y con el apoyo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, el Instituto “Alexander von Humboldt” y el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” - IGAC.

El estudio sobre el estado actual de los páramos ubicados en las áreas del sistema de parques nacionales naturales será realizado por la Unidad de Parques Nacionales, con la participación de las autoridades ambientales de la región y las comunidades asentadas en el respectivo páramo. Una vez realizado el referido estudio, se identificarán los páramos que deben declararse bajo alguna categoría de manejo previstas en la legislación ambiental y se procederá a su declaración por la autoridad ambiental competente en cada caso. Así mismo, se deben elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos, con la participación de las comunidades asentadas en estos ecosistemas. La resolución señala el contenido mínimo de esos planes.”³⁵

Sin embargo, como consecuencia especialmente de la controversia que se ha desarrollado a lo largo del periodo de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos dado el impulso que se busca dar al sector minero nacional, las medidas más recientes que se han visto encaminadas a la protección de páramos y humedales en el país se ha visto consignada en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

El Parágrafo 1 del Artículo 202 del **Plan Nacional de Desarrollo** estipula que “en los ecosistemas de *páramos* no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. En el mismo sentido, el Parágrafo 2 del mismo artículo señala que “en los ecosistemas de *humedales* se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

Para ello, el artículo 202 denominado “Delimitación de ecosistemas de páramos y humedales”, estipula que “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 dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar dichas actividades.

Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada., estipula que “los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y

³²“Colombia no sabe cuantos humedales tiene”. Periódico el Espectador 2 de febrero de 2012.

³³Colombia no sabe cuantos humedales tiene”. Periódico el Espectador 2 de febrero de 2012.

³⁴ Ponce de León, Eugenia. “Marco jurídico colombiano relacionado con páramos”. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/congresoparamo/marco-juridico.pdf>

³⁵Ponce de León, Eugenia. “Marco jurídico colombiano relacionado con páramos”. P. 865.

ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 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.”³⁶

³⁶ Artículo 202. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*.

1.8. CONPES BIOCOMBUSTIBLES

El Conpes 3510 de 2008: Lineamientos de Política para Promover la Producción Sostenible de Biocombustibles en Colombia, puede ser considerada como una de las políticas más importantes para el sector agropecuario durante los últimos años, dada la importancia e impulso que ha recibido la actividad de producción de biocombustibles dentro del sector agropecuario nacional.

De acuerdo a lo estipulado en el Conpes, esta política está “orientada a promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia, aprovechando las oportunidades de desarrollo económico y social que ofrecen los mercados emergentes de los biocombustibles. De esta manera, se busca expandir los cultivos de biomasa conocidas en el país y diversificar la canasta energética, dentro de un marco de producción eficiente y sostenible económica, social y ambientalmente, que permita competir en el mercado nacional e internacional.”³⁷

El contexto que sugirió la necesidad de desarrollar una política en materia de biocombustibles en el país, se relaciona con el “la evolución de la demanda mundial de energía primaria, en la cual los combustibles fósiles tienen la mayor participación”. Como también se señala en la política, “la Agencia Internacional de Energía estima que en el año 2020 la demanda de energía será de 16.000 Mtoe, que corresponden a una tasa de crecimiento del 1,7% anual”.³⁸

Ahora bien, aunque la demanda mundial por energía primaria se presenta efectivamente como el principal motor de la política, ésta establece un panorama del posible impacto y riesgos asociados a la producción de biocombustibles en el sector agropecuario. Dentro de los impactos positivos se destacan, por un lado, una reducción del consumo de combustibles fósiles, un posible cambio de las actividades agropecuarias, especialmente de ganadería, que conlleve a la regeneración de terrenos degradados y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por otro lado, como aspectos negativos o posibles riesgos se enuncian la pérdida de biodiversidad, la transformación de ecosistemas naturales y la consecuente pérdida de los servicios ambientales asociados a estos ecosistemas, el establecimiento de monocultivos en donde previamente existían ecosistemas naturales, el aumento de emisiones de gases de efecto invernadero ante una posible deforestación de ecosistemas boscosos, el aumento en el consumo y contaminación del agua, el aumento en el uso de fertilizantes y plaguicidas, una mayor degradación y erosión de suelos, el incremento en la generación de vinazas en la producción de etanol, y metanol y glicerina en la producción de biodiesel, las emisiones atmosféricas de impacto local que requieren una mayor evaluación tanto en su incidencia sobre la salud humana como sobre el ambiente y, finalmente, la posible introducción y propagación de organismos genéticamente modificados así como de especies exóticas.³⁹

³⁷ Departamento Nacional de Planeación (DNP). “Conpes 3510 de 2008: Lineamientos de Política para Promover la Producción Sostenible de Biocombustibles en Colombia”. P. 3.

³⁸ DNP. “Conpes 3510 de 2008. P. 7.

³⁹ DNP. “Conpes 3510 de 2008. P. 24.

1.9. LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Como parte de las formulas que se han planteado para lograr un significativo crecimiento e innovación del sector agropecuario y rural, el gobierno nacional ha formulado políticas e iniciativas relacionadas con la restitución de tierras y la reparación a las victimas del desplazamiento forzado por causa de la violencia. Del éxito de estas políticas dependerá en gran parte el desarrollo del sector agropecuario como una de las locomotoras para el desarrollo, por lo que resulta fundamental considerar lo que plantea la Ley de Victimias y Restitución de tierras, en términos de reparación a las victimas de la violencia, del retorno de campesinos a sus tierras, como una de las principales formulas del gobierno nacional para fomentar el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario.

La Ley de Victimias pretende atender y reparar a más de cuatro millones de afectados por el conflicto armado, sin discriminar, en este caso, si los victimarios fueron de las guerrillas, los paramilitares o los agentes del Estado. La iniciativa abarca medidas en asistencia a los problemas en salud y educación, ayuda humanitaria de reacción ante nuevos hechos de violencia y restitución de tierras, para que los desplazados por el conflicto puedan volver al estado en que se encontraban antes de que sus derechos fueran vulnerados.

El objetivo principal de esta Ley es establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales, colectivas, en beneficio de las victimas de las violaciones contempladas en el artículo 3^o⁴⁰ de la presente Ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de victimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales⁴¹.

Adicionalmente, toda victima debe ser incluida a estas restituciones en la medida en que un juez lo certifique así, de manera que las reparaciones dependerán de las declaraciones judiciales, para garantizar verdad y justicia. Estas declaraciones podrán ser realizadas a puerta cerrada, partiendo de la buena fe de las víctimas, con un protocolo de investigadores que complemente las medidas jurídicas y psicosociales para proteger estos derechos de restitución, como la base de los procesos penales. Es decir, las victimas podrán solicitarle al juez que les permita rendir declaración en un recinto cerrado, contando con la presencia de los funcionarios responsables del caso.

De manera complementaria, los primeros capítulos del proyecto de restitución de tierras se concentran en la ambiciosa apuesta de devolverle a los despojados sus tierras y para ello contempla una serie de mecanismos con los que el gobierno pretende retornar a sus verdaderos dueños 500 mil hectáreas anuales. El proyecto contempla la tipificación de los delitos de despojo y testaferrato, creando la jurisdicción agraria especializada en restitución.

La ley de restitución tiene como propósito restituir todas las tierras, que tiene como origen una determinación de la Corte Constitucional. Estas medidas establecen que en ciertas zonas del país donde haya habido un conflicto o situación de violencia como consecuencia de la guerra se harán restituciones. La persona que disponga de esta restitución tiene dos caminos: 1) que esta persona no quiera la tierra, por lo que el Estado mediante un titulo le pague el predio, el cual por supuesto estará en disposición para vender o 2) quien decida recibir la tierra podrá trabajarla, venderla o alquilarla.

En términos de restitución de tierras a los despojados la Ley establece que el Estado Colombiano debe adoptar las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. Las acciones de reparación de los despojados son: la restitución

⁴⁰ Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

⁴¹ Ley de Victimias y Restitución de Tierras. Artículo Primero.

jurídica y material del inmueble despojado, pero de no ser posible la reparación, en subsidio, se procederá, en orden respectivo, la restitución por equivalente p el reconocimiento de una compensación⁴².

A su vez, esta iniciativa empleara fondos de compensación en caso de que las tierras ya estén en manos de empresarios que las hayan adquirido de buena fe. Ese tipo de compensaciones serán pagadas en plazos diferidos y en títulos de deuda pública. Este proyecto de ley creara la Unidad Administrativa Especial de gestión para la restitución de tierras por un periodo de diez años, que se encargara de administrar y conservar el registro de predios despojados.

⁴² Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Artículo 72.

1.10. LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Como una de las principales novedades en materia legislativa en Colombia, es importante resaltar la aprobación de la **Ley 1454 de 2011** o **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**.

De acuerdo a lo estipulado en la Ley, ésta tiene por objeto “dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.”

En este sentido, y siendo la norma, se entiende que “la finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.”

Para cumplir su finalidad y objeto la Ley estableció unos principios rectores que deben ser desarrollados y aplicados, como son: “Soberanía y unidad nacional; Autonomía; Descentralización; Integración; Regionalización; Sostenibilidad; Participación; Solidaridad y equidad territorial; Diversidad; Gradualidad y Flexibilidad; Prospectiva; Paz y Convivencia; Sociabilidad; Responsabilidad y Transparencia; Equidad social y Equilibrio territorial; Economía y buen gobierno; Multietnicidad.”

De esta manera, la ley establece una serie de competencias para los diferentes entes territoriales, muchas de las cuales impactan de manera directa la disposición y uso de los suelos en todo el país. En este sentido, dichas competencias tienen un efecto directo sobre la disposición de tierras para actividades agrícolas o su protección atendiendo a criterios de conservación de ecosistemas estratégicos en términos ecosistémicos, en concordancia con otras disposiciones legales.

Al respecto, vale la pena señalar algunas de las competencias dispuestas en la ley para los diferentes entes territoriales. Por un lado, corresponde a la Nación:

- a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: *áreas de parques nacionales y áreas protegidas*;
- b) Localización de grandes proyectos de infraestructura;
- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades”. (cursivas propias)

Por otro lado, el departamento suma un mayor número de competencias relevantes para la definición de actividades agrícolas y protección de ecosistemas estratégicos, dentro de las cuales se resaltan:

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

- d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.
- g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

Finalmente, los municipios se han responsabilizado desde la ley de competencias como:

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Ahora bien, aun cuando “la administración Santos ha tenido la virtud de darle prioridad a los temas relacionados con la ruralidad y el territorio” como bien lo señala Jorge Iván González, es precisamente por esta razón que “la norma no responde a las expectativas. La ley no permite consolidar regiones. La gran dificultad para avanzar hacia el ordenamiento territorial del país ha sido el poder político de los departamentos. De manera categórica podría afirmarse que la consolidación de la región implica, necesariamente, el debilitamiento de los departamentos. La ley 1454 no clarifica el significado de región, y deja intacta la estructura departamental.”⁴³

Por otro lado, en palabras de Maryluz Mejía, la ley “evidencia en el debilitamiento de los Planes Departamentales de Agua (PDA), el funcionamiento del Sistema Nacional de Regalías y la reforma a los órganos de dirección de la Corporaciones Autónomas Regionales propuesta en el proyecto de ley que modifica la Ley 99 de 1993.”⁴⁴

⁴³ González, Jorge Iván. “La frágil ley de ordenamiento territorial”. Disponible en la página Web de Congreso Visible.

⁴⁴ Mejía de Pumarejo, Maryluz. “Centralizar o descentralizar. He ahí el dilema”. Periódico Portafolio, 16 de septiembre de 2012.

2. MARCO AMBIENTAL ESTRATEGICO DE LAS POLITICAS PRIORIZADAS

La presente EAE de carácter sectorial-regional se enfoca en la evaluación ex ante de una confluencia de diferentes PPP sobre el territorio. A partir del ejercicio de priorización realizado para esta Evaluación Ambiental Estratégica, son cuatro las Políticas del sector agropecuario y rural priorizadas, que serán objeto de análisis con mayor detalle, esto quiere decir que las políticas serán analizadas desde una mirada socioecosistémica, tomando en cuenta los lineamientos de las políticas en relación con: (i) Ecosistemas, Biodiversidad y Servicios ecosistémicos, (ii) Problemáticas socioambientales, (i) Riesgos ambientales del sector agropecuario y rural, (i) Limitantes para la sostenibilidad agropecuaria, (i) Bienestar de la población (enfocado en temas de acceso y seguridad alimentaria).

2.1. CONPES ALTILLANURA

<p style="text-align: center;">CONPES ALTILLANURA En Ecosistemas, Biodiversidad y Servicios ecosistémicos...</p>	<p>1.La Altillanura es considerada como una de las <u>regiones más biodiversas</u> de Colombia</p>
	<p>2.Es un territorio ambientalmente frágil con <u>alta vulnerabilidad ecológica</u>, dada principalmente por la alta estacionalidad en la oferta de agua y la susceptibilidad de sus suelos, a la degradación por erosión, compactación, desertificación, acidificación y su alto nivel de endemismo.</p>
	<p>3.La importancia de los recursos naturales y sus servicios <u>no ha tenido la relevancia suficiente</u> en la región. Esto se refleja en las tasa de deforestación.</p>
	<p>4.Propone implementar <u>una adecuada gestión y regulación ambiental a nivel territorial y sectorial</u>, que garantice la conservación de ecosistemas y que permita el uso adecuado del agua y la adaptación al cambio climático.</p>
	<p>5. Propone que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con las CAR <u>definan la estructuración ecológica de la Altillanura</u> y se generen los lineamientos ambientales para el ordenamiento territorial; adicionalmente plantea la formulación del Plan Estratégico de la Macrocuenca del Orinoco y la formulación y adopción de los POMCA en las cuencas priorizadas.</p>

Como lo señala el **punto 3** de la tabla anterior, el Conpes “*promueve la implementación de una adecuada gestión y regulación ambiental a nivel territorial y sectorial, que garantice la conservación de ecosistemas y que permita el uso adecuado del agua, entre otras cosas, para lograr mejores estrategias de adaptación al cambio climático.*” En este punto, es importante que dentro de las propuestas e iniciativas que se promuevan para este propósito, se sitúe la disponibilidad de biodiversidad y sus servicios ecosistémicos vitales como temas transversales y articuladores de los territorios, procesos y tiempos, soportado en una gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, con determinaciones de uso y manejo en función de la sostenibilidad, la conectividad ecológica y la resiliencia del territorio, reconociendo y determinando la función ecológica de la propiedad en el contexto ambiental regional, consideraciones estas que deben

constituir los criterios sobre los cuales se fundamente el documento ⁴⁵. Adicionalmente, el documento debe ser claro en considerar el valor ambiental y de conservación de los humedales y los ecosistemas de sabanas y otras áreas que posibiliten procesos de recuperación y de restauración necesarios para garantizar la oferta de los servicios ecosistémicos requeridos para el desarrollo de la Región⁴⁶.

Dentro de lo descrito en el **punto 5**, es necesario que el Conpesno solo proponga al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las Corporaciones Autónomas Regionales para que definan la estructuración ecológica de la Altillanura, en este proceso deben participar los Institutos de investigación, las Universidades, los institutos técnicos, para desarrollar conocimiento sobre ecosistemas estratégicos, áreas protegidas, recurso hídrico y ordenamiento ambiental del territorio, generando suficiente información y conocimiento que se tome como base para el desarrollo sostenible y que fomente acciones encaminadas hacia un ordenamiento y gestión territorial adecuada a las necesidades de la región⁴⁷.

<p>CONPES ALTILLANURA En lo Socioambiental...</p>	<p>1. Proponer <u>fortalecer la institucionalidad en la región</u> y por esta vía promover la articulación armónica de los sectores productivos, <u>ambiental y social</u>.</p>
	<p>2. Resolver la deficiencia en el uso, divulgación y gestión de la información ambiental para <u>orientar adecuadamente la toma de decisiones de los sectores económicos</u>.</p>
	<p>3. Promover el buen Aprovechamiento de las <u>herramientas de ordenamiento territorial</u> existentes.</p>

Es fundamental entonces que el Conpes reconozca que lo ambiental articulado con las problemáticas sociales, va más allá de la oferta de recursos y servicios de soporte de las actividades productivas (agrícolas) o de la declaratoria de áreas protegidas; la biodiversidad y los servicios ecosistémicos deben entenderse como aquellas que constituyen las estructuras funcionales de los procesos y actividades para la totalidad del área de la Altillanura, y son condiciones necesarias para el bienestar de la población actual y futura, y es este sentido que deben emplearse esfuerzos para mejorar el uso, divulgación y gestión de la información ambiental para orientar adecuadamente la toma de decisiones, no solo de los sectores económicos, a su vez de las autoridades locales, aprovechando de manera adecuada las herramientas de ordenamiento del territorio.

⁴⁵Comentarios al Documento Conpes de Altillanura. Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá D.C. 2012

⁴⁶Comentarios al Documento Conpes de Altillanura. Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá D.C. 2012

⁴⁷Comentarios al Conpes de Altillanura. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<p>CONPES ALTILLANURA En lo socioeconómico...</p>	<p>1.En la región se viene presentando un <u>abandono progresivo de las formas tradicionales de producción</u>, debido a la <u>falta de alternativas</u> productivas que les permita a las comunidades obtener un ingreso permanente y a la <u>ausencia de mecanismos de acceso a tecnología</u> para transformar el uso del suelo</p>
	<p>2.Propone un incremento en la producción agropecuaria del país con la capacidad de sustituir importaciones y exportar, que genere de empleos de calidad en el sector rural, del orden de 157.313 empleos directos y 430.787 empleos indirectos para un total de 588.100 empleos nuevos en la región.</p>

La propuesta que hace el documento Conpes de un “*incremento en la producción del país con capacidad de sustituir importaciones y exportar*”(punto 2, tabla), genera los lineamientos para transformar la vocación productiva de la región, que implica, entre otros, la disminución de producción de cultivos como maíz y la soya, para empezar a cultivar de manera mas extensa cultivos como caña, caucho y forestales.

Pero las propuestas e intensiones sobre este incremento deben tener en cuenta que los ecosistemas de la altillanura poseen poca capacidad de adaptación a los cambios generados por las intervenciones humanas, así como una limitada capacidad para proveer biodiversidad y servicios ecosistémicos en la cantidad y calidad requeridos por un desarrollo agroindustrial de gran escala. Esto implica que, sin una adecuada conservación de los ecosistemas, la sostenibilidad del desarrollo de las actividades productivas en la Altillanura puede verse gravemente limitada.

Precisamente debido a las características de los ecosistemas de la región, resulta inconveniente desde lo social y desde lo ecológico promover este tipo de incrementos en la producción agrícola, sin tener en cuenta las características socioecosistémicas de la región. Convertir millones de hectáreas de ecosistemas naturales y transformados de la Altillanura en grandes monocultivos agroindustriales, principalmente forestales, cultivos de caucho y palma de aceite, instala una visión productivista, que implicainmensas transformaciones como la homogenización de ecosistemas, generando desequilibrios ecológicos, contaminación y por supuesto grandes afectaciones a la naturaleza y a la población.

Por esto, es imprescindible construir condiciones necesarias para que el entorno económico favorezca la generación de la riqueza en la región y que además garantice que los beneficios resultantes se extiendan a la población local e inmigrante, así como la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos

2.2. PROYECTO DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL

<p>PROYECTO DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL</p> <p>En Ecosistemas, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos...</p>	<p>1. Fomento de programas que buscan promover la <u>conservación ambiental y el uso sostenible de la biodiversidad</u>, en particular, los recursos naturales renovables y los servicios ecosistémicos.</p>
	<p>2. Establece que las políticas públicas sobre capital natural consultarán el <u>capital natural, en términos de biodiversidad y servicios ecosistémicos, en particular el apoyo a la conservación de la oferta hídrica</u>, como servicio ecosistémico vital, así como el uso eficiente y adecuado del agua, implementando acciones de reuso.</p>
	<p>3. <u>Restaurar, rehabilitar y recuperar las áreas de recarga hídrica y las franjas de protección paralelas a los cuerpos de agua necesarias para garantizar la sostenibilidad del proyecto de adecuación de tierras, de manera que se cuente con agua de calidad y en cantidad suficiente para el respectivo proyecto de adecuación de tierras.</u></p>
	<p>4. Se propone una <u>política integral de tierras con el fin de proteger los humedales, los páramos, las áreas de manejo especial y las áreas protegidas contra la apropiación y ocupación ilegal</u>; buscar el cierre de la expansión de la frontera agropecuaria para garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural.</p>
	<p>5. Los programas de desarrollo rural operarán en el territorio con <u>criterios de sostenibilidad ambiental y económica</u>, con el propósito de que las acciones del desarrollo rural generen un impacto que se refleje en el <u>bienestar de la población, la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en las áreas rurales.</u></p>

Las medidas *“tendientes a restaurar, rehabilitar y recuperar las áreas de recarga hídrica y las franjas de protección paralelas a los cuerpos de agua son necesarias a su vez para garantizar la sostenibilidad del proyecto de adecuación de tierras”* (**punto 3, tabla**), promueve dicha restauración y recuperación para la viabilidad de los proyectos de adecuación de tierras. A pesar de esto, el Proyecto debería ser explícito en el tema de aprovechamiento sostenible de los recursos hidrológicos para la alimentación. Llama la atención que en los unos apartes donde se mencione la importancia del recurso hídrico y de la función social y ecológica de la propiedad sea para los Distritos de Adecuación de tierras, pero que no sea lo suficientemente claro en el seguimiento técnico y ambiental- en concordancia con la reglamentación ambiental- que y los impactos que tendrán los Distritos de Adecuación de Tierras.

Se espera que el concepto de *“sostenibilidad”* (**punto 5, tabla**) que maneja el Proyecto a lo largo de los dos libros que lo componen y que estructura todos los programas del proyecto, se asocie con el principio de conservación de la diversidad y agrobiodiversidad. Estos programas deben garantizar la conservación de la base natural para la provisión de los servicios ecosistémicos, un manejo sostenible en el uso del agua y del suelo rural, deben ser claros en el tema de uso del suelo hacia actividades agrícolas, garantizando que están en suelos de aptitud agrícola, de los que dependen las sociedades rurales y urbanas.

PROYECTO DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL. En lo Socioambiental...	1 Los programas de desarrollo rural con enfoque territorial deberán tener en cuenta las <u>determinantes ambientales, los Planes de Ordenamiento Territorial – POT y la Ley de Ordenamiento Territorial.</u>
	2 Fomento de programas que buscan el fortalecimiento y <u>acompañamiento a productores en procesos de conservación y restauración de agroecosistemas</u> y en el <u>uso racional de los recursos naturales renovables</u> asociados a las actividades rurales.
	3. Los <u>instrumentos de intervención estatal</u> sobre el ordenamiento de la propiedad rural y el uso de las tierras rurales, incluirán aquellos <u>dirigidos a la conservación y recuperación</u> de los suelos, de la <u>red hídrica</u> y de los <u>ecosistemas estratégicos</u> del país.

El proyecto de ley de tierras y desarrollo rural busca relocalizar los ocupantes del sistema de parques nacionales naturales, parques regionales naturales y habitantes de los ecosistemas de páramos. Dicha relocalización estará acompañada de adjudicaciones en favor de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible sobre baldíos ubicados dentro de su jurisdicción en zonas de alto riesgo no mitigable, en especial aquellos en los cuales se han adelantado programas de reubicación de población campesina ocupante, así como áreas con valores especiales de conservación, a fin de que hagan parte del portafolio de áreas que potencialmente podrían constituir áreas protegidas regionales.

Debido a la disposición del Proyecto de relocalizar a poblaciones rurales de los sistemas de parques y a que se harán diferentes disposiciones sobre territorios rurales específicos, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, “*deberán tener en cuenta las determinantes ambientales, los Planes de Ordenamiento Territorial – POT y la Ley de Ordenamiento Territorial*” (**punto 1, tabla**). Es importante en este sentido hacer seguimiento a la Estrategia para el ordenamiento de la propiedad y uso de las tierras rurales, y determinar si en efecto define las metas para su desarrollo en los niveles nacional y territorial, que constituyen decisiones de superior jerarquía para los efectos previstos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual establece las determinantes de los POTs. Es importante que estas metas sean coherentes con las determinantes ambientales establecidas en el mencionado artículo de la Ley 388/97.

PROYECTO DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL En lo Socioeconómico...	1 Fomenta programas de <u>promoción y fortalecimiento de las cadenas productivas</u> , de la organización y desarrollo empresarial de los <u>pequeños y medianos productores</u> , de estímulo a los esquemas de asociación y alianzas entre productores, y de fortalecimiento de las actividades de transformación agroindustrial, agregación de valor y de comercialización interna y externa.
	2 El MADS junto con el MADR procederán a establecer la <u>definición de las áreas de interés del sector agropecuario</u> para programas de <u>acceso a la propiedad rural, formalización, zonas de reserva campesina, zonas de desarrollo empresarial, proyectos especiales de desarrollo agropecuario o forestal</u> y los programas previstos en la Ley 1448 de 2011 para restitución de tierras, entre otros.

3Menciona que en aquellos territorios donde se ejecuten los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, se adelantarán procesos de ordenamiento y diversificación de la economía de los territorios, que lleven a la generación de productos y servicios, aseguren una utilización racional de los recursos disponibles, sean fuente de riqueza colectiva, de ingresos y de empleo, que promuevan programas de seguridad alimentaria escenario para las iniciativas empresariales, y que sean ambientalmente sostenibles.

4Se establecerán planes territoriales de seguridad y autonomía alimentaria para los grupos étnicos. A través de la reconstrucción de los sistemas agroalimentarios propios, que revitalicen las economías y los sistemas de producción propios, los intercambios, las prácticas y saberes relacionados con el mejoramiento de semillas y de manejo respetuoso de los ecosistemas, aumentando los niveles de autonomía alimentaria que favorezcan los modelos de desarrollo propio y modelos económicos mixtos.

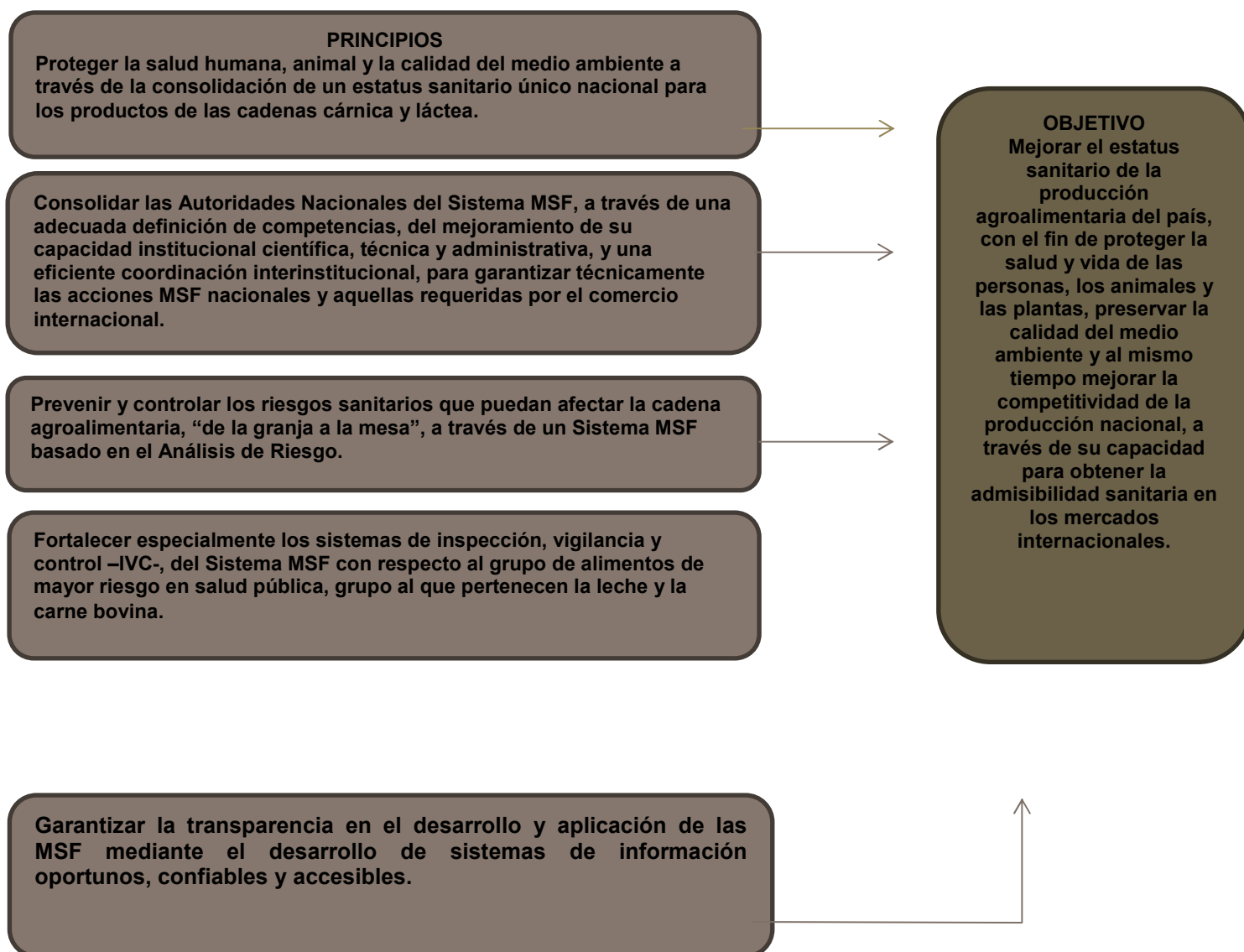
Dentro de la definición de estas “*áreas de interés*” (**punto 2, tabla**), se encuentra la Política de Formalización de la Propiedad Rural cuyo propósito es impulsar el desarrollo agrario sostenible. Como parte de esta política se establecen requisitos para adjudicación de baldíos, la cual exige demostrar que la superficie de interés se encuentra bajo sistemas de producción y uso sostenible de los recursos naturales renovables, durante los 5 últimos años. Punto que resulta problemático particularmente porque la política no está definiendo los criterios para tal fin, ni la necesidad de certificarse o requerir el concepto por parte de la autoridad ambiental.

El Proyecto establece diversos mecanismos territoriales para garantizar la de “*seguridad y soberanía alimentaria a los grupos étnicos*”(punto 4, tabla), por ejemplo, a través de la reconstrucción de los sistemas agroalimentarios propios, que revitalicen las economías y los sistemas de producción propios, los intercambios, las prácticas y saberes relacionados con el mejoramiento de semillas y de manejo respetuoso de los ecosistemas. Además busca adelantar investigación local de los procesos productivos propios y con base en ello, orientar proyectos productivos que aumenten los niveles de autonomía alimentaria, favorezcan los modelos de desarrollo propio y modelos económicos mixtos, apoyando el fortalecimiento de sistemas de producción integral e intercultural y los procesos de transformación trueque, mercados justos, comercialización, entre otros. En este sentido, es valiosa la apuesta por generar estrategias para conservar la agrobiodiversidad y la seguridad alimentaria para los territorios étnicos, pero estas estrategias no son evidentes para las poblaciones del país en general.

2.3. CONPES DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

El principal problema que afecta el Sistema MSF, identificado por el Conpes es la forma desarticulada como viene operando sin coordinación en función de políticas MSF comunes, y la debilidad de las autoridades nacionales para garantizar el estatus sanitario único que debe fundamentar sus acciones. En resumen los problemas más importantes que afectan el Sistema MSF son: a) Falta de coordinación intersectorial entre los diversos ministerios y entidades nacionales que constituyen el sistema; b) Desarticulación intrasectorial; c) Problemas en la definición y operación de algunas funciones y competencias entre las entidades de orden nacional, y carencia de competencias frente a algunos temas; d) Debilidad de las autoridades sanitarias nacionales especialmente en el campo de la inocuidad de alimentos; e) Distribución inadecuada, para efectos sanitarios, de algunas competencias entre las autoridades de orden nacional y los entes territoriales, lo cual dificulta la vigencia del necesario estatus único nacional y genera la aplicación desigual de las políticas, directrices y medidas sanitarias.

En este contexto, el Conpes 3375 MSF articula su principal objetivo a una serie de principios, con los que pretende estructurar la transversalidad de la política y del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias



Cuadro⁴⁸ con unas de las algunas estrategias propuestas por el CONPES MSF 3375 del 2005 Política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias:

CONPES MSF 3375			
POLÍTICA NACIONAL DE SANIDAD AGROPECUARIA E INOCUIDAD DE ALIMENTOS PARA EL SISTEMA DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS			
Estrategias	Programa	Subprograma	Meta
ADECUACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA MSF	Adecuación de la Estructura Institucional	Sector ambiental	Creación de grupo especial MSF
	Fortalecimiento institucional MSF	Fortalecimiento y desarrollo de Sistemas de Información	Diseño y puesta en marcha del Modelo de sistemas de información MSF
MEJORAMIENTO DE LA ESTRUCTURA OPERATIVA Y CONCEPTUAL DEL SISTEMA MSF	Evaluación del Riesgo	Investigación	Establecimiento de agendas de investigación
	Gestión del Riesgo	Base Normativa MSF	Diseño de agenda para la adecuación de la base normativa
		Calidad ambiental	Diseño y establecimiento del Programa de vigilancia de la calidad del agua, suelo y aire de uso agropecuario
		Red de laboratorios	Fortalecimiento de laboratorios nacionales de referencia de alimentos, de enfermedades vesiculares y de diagnóstico vegetal, insumos pecuarios y agrícolas. Fortalecimiento de la red de laboratorios ambientales
		Acciones Preventivas Guías ambientales	Programa para la promoción de guías ambientales en el sector agropecuario y alimentario
	Comunicación Del Riesgo	Educación y comunicación	Diseño de la estrategias de educación y comunicación
PLAN DE TRANSICIÓN	Desarrollo de reformas legales y adecuación institucional bajo los nuevos lineamientos	Adecuación de base legal MSF y manuales de procedimientos	
		Fortalecimiento técnico y científico en las instituciones del Sistema	
		Desarrollo de planes estratégicos en las instituciones para la ejecución de las actividades	

⁴⁸ Consolidación Del Sistema De Seguimiento Y Control Ambiental Por Parte De Las Autoridades Ambientales En El Marco Del Sistema De Medidas Sanitarias Y Fitosanitarias. ASOCARS Julio 15 de 2010

A pesar de las líneas estratégicas y las acciones que promovió el Conpes 3375 sobre medidas Sanitarias y Fitosanitaria, aun se perciben debilidades y problemáticas del Sistema MSF que el Conpes no llego a resolver, como los indicados en la siguiente grafica:



En este sentido, se han generado numerosos trabajos y estudios de diagnostico que han conducido la formulación de recomendaciones y lineamientos para resolver dichos problemas y avanzar hacia una concepción mas ecosistémica del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, donde las instituciones del sector ambiental adopten un rol fundamental, junto con los demás sectores ligados al Sistema MSF, adecuado a las características de los ecosistemas del país y a las necesidades de producción agropecuaria y demanda de mercados actual.

Como resultado se desarrollan a continuación una serie de Recomendaciones y Lineamientos para consolidar el Seguimiento y Control ambiental en el marco del sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias⁴⁹.

Lineamientos	Acciones a Seguir
Esclarecer, concretar y unificar en primer lugar el alcance del componente ambiental en el marco del SMSF	Prevención, Análisis del Riesgo, Evaluaciones de Impacto ambiental, Enfoque socioecosistémico, Economía-Ambiente
Los desarrollos normativos permitan abordar con un enfoque ecosistémico las particularidades regionales, no sólo desde la visión de la gestión en diferentes ecosistemas y agroecosistemas, sino desde el entendimiento de los desarrollos productivos	Identificación y ajuste de los instrumentos normativos que requieren adaptación regional, Identificación y ajuste de instrumentos intersectoriales que requieren aclaraciones de competencias y alcances

⁴⁹ Consolidación Del Sistema De Seguimiento Y Control Ambiental Por Parte De Las Autoridades Ambientales En El Marco Del Sistema De Medidas Sanitarias Y Fitosanitarias. ASOCARS Julio 15 de 2010. Pág. 41.

<p>tanto en escalas como en sistemas de producción y su orientación a los mercados</p>	
<p>Esclarecer, concretar y unificar los compromisos del sector ambiental, en sus diferentes escalas, con los otros sectores del SMSF, particularmente aquellos cuyos límites son cercanos a las competencias de otras instituciones, de manera que se evite la duplicidad de funciones, se potencialicen esfuerzos y recursos y se obtengan beneficios mutuos entre los sectores del SMSF</p>	<p>En el contexto del “El Consejo Nacional Ambiental” (artículo 13 de la ley 99 de 1993) crear la instancia de los consejos regionales ambientales para la articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial, en relación con el componente ambiental del Sistema MSF.</p> <p>Revisión, ajuste o definición de competencias que permitan fortalecer la gestión ambiental de los actores regionales en materia de MSF</p>
<p>Armonizar e integrar los diferentes instrumentos que han sido desarrollados por las entidades pertenecientes al SINA (MAVDT, Institutos de investigación y corporaciones), con el fin de contar con un sistema de información ambiental que reporte información que satisfagan las necesidades del Sistema MSF</p>	<p>Identificación las variables básicas relacionadas con el impacto de la actividad productiva sobre los recursos naturales, como el riesgo que constituyen las características y condición actual de estos sobre la salud humana, animal y vegetal y sobre la calidad e inocuidad de los alimentos.</p> <p>Fortalecimiento de los sectores productivos para la apropiación de la información obtenida del Sistema de Información Ambiental.</p>
<p>La investigación basada en el enfoque ecosistémico, debe suministrar el conocimiento del estado y funcionamiento del sistema natural, mediante agendas ecorregionales para unidades homogéneas, a partir del diseño, montaje y operación de redes de monitoreo del agua, suelo, aire y biota, para llevar a cabo además, interpretación de datos y análisis de riesgo ambiental por y para los subsectores productivos agropecuarios.</p>	<p>Definición de responsabilidades de las agendas de los institutos de investigación del SINA, y su articulación frente al sistema MSF, soporte de las agendas regionales de investigación.</p> <p>Desarrollo de convenios entre corporaciones, institutos del SINA, la academia, y cenis, para el avance en las agendas de investigación ecorregionales.</p>
<p>Abordar un método de trabajo que integre las dos visiones (la primera en defensa y protección de los recursos naturales y el medio ambiente, y la segunda de la sanidad animal, vegetal y humana, así como de la inocuidad de los alimentos), requiere desarrollar y consensuar una metodología que integre los métodos e instrumentos utilizados tanto por el sector ambiental como el sector agropecuario.</p>	<p>Análisis de relaciones entre riesgo ambiental, impacto ambiental y vulnerabilidad ecosistémica regional.</p> <p>Identificar métodos e instrumentos desarrollados para riesgo ambiental, impacto ambiental y vulnerabilidad ecosistémica regional.</p>
<p>La incorporación en la gestión ambiental de las autoridades ambientales regionales y locales de programas, metas y acciones ambientales contenidas en los CONPES en el marco del Sistema MSF, debe conllevar a un fortalecimiento de la capacidad técnica, administrativa y logística para asegurar su cumplimiento.</p>	<p>Proponer un esquema de fortalecimiento institucional regional y local basado en un análisis de las capacidades operativas de las instituciones frente al grado de desarrollo de los sistemas productivos del sector agropecuario en sus áreas jurisdiccionales.</p> <p>Revisión, ajuste o diseño de instrumentos de política, normativos y económicos con énfasis en</p>

	sectores productivos no licenciados que permitan fortalecer la gestión ambiental de dichos actores.
<p>Lograr el desarrollo de programas e iniciativas que no solo forman parte de trabajos concertados con los sectores productivos sino a que a su vez consolidan toda una estrategia de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento para el cumplimiento de la normatividad ambiental, el mejoramiento en el desempeño ambiental y productivo, y el mejoramiento continuo que favorezca la competitividad y productividad hacia mercados nacionales e internacionales</p>	<p>Campaña masiva y estratégica para la socialización de la política y sus desarrollos, no sólo a las autoridades ambientales sino a todos los actores productivos e instituciones parte del sistema MSF.</p> <p>Agendas de capacitación y divulgación en materia del componente ambiental de las MSF a nivel nacional, regional y sectorial y de tipo interno y externo de cada institución del SINA.</p> <p>Capacitación practica y días de campo facilitan el entendimiento y dominio de los conceptos y alternativas de manejo adecuado de los recursos naturales tanto para funcionarios como para productores</p>

2.4. PROYECTO DE REFORMA AL CÓDIGO DE MINAS

En el marco del actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, el sector minero-energético ha sido priorizado y destacado como una de las *locomotoras* a partir de las cuales se busca sustentar el modelo de desarrollo económico nacional y regional. Al mismo tiempo, dicha priorización ha conllevado a la generación de un amplio debate en el país en el que no sólo dirigentes políticos, sino miembros de la sociedad civil en general, han buscado llamar la atención sobre las problemáticas asociadas con la actividad minera en términos sociales, económicos y, principalmente, de impacto medio ambiental.

En este contexto, la discusión acerca de la pertinencia del impulso a la actividad minera en el contexto nacional ha evidenciado aspectos que la ley colombiana ha tenido que abordar históricamente, a decir temas como la diversificación de los procesos extractivos; el reconocimiento de tradiciones de extracción familiares, comunitarias y asociativas; la apertura al comercio; la tecnificación de la explotación; la complejidad de las condiciones laborales; riesgos y afectación sobre la estructura ecológica de los modelos de producción agropecuaria y minero-extractiva; y los modelos de ocupación de los territorios productivos, entre otros.

En medio de este complejo panorama, y como parte de los esfuerzos por impulsar el sector minero en el país respondiendo a lo estipulado en PND, en febrero de 2010 entró a regir la **Ley 1382 de 2010**, norma expedida para regular la actividad minera en Colombia. “Sin embargo, esta Ley que modificaba el anterior Código de Minas (la Ley 685 de 2001), fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011...al no haber sido sometida a Consulta Previa con los pueblos indígenas y las comunidades negras, pese a la evidente afectación que ocasionaría entre ellos su aplicación.”⁵⁰

Sin embargo, como bien lo señala Diana Alexandra Mendoza, pese a esta decisión “el alto Tribunal añadió que para evitar vacíos legales por su no aplicación (especialmente en asuntos de índole ambiental), permitiría que las regulaciones ambientales previstas en la Ley 1382 funcionaran transitoriamente por dos años (hasta el 11 de mayo de 2013), plazo en el cual se deberían subsanar los errores cometidos y, o bien expedir otra Ley, o bien dejar vencer el plazo de dos años para que cese toda vigencia de la Ley 1382 y entre a regir nuevamente el Código Minero anterior (Ley 685 de 2001). Con base en los argumentos anteriores, la Corte ha concluido (citando la sentencia misma) que (i) la Ley objeto de examen es inconstitucional al haber desconocido el requisito de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes; y (ii) este vicio no resulta subsanable a través de ninguna de las vías previstas por la jurisprudencia aplicable, lo que implica la expulsión de dicha normatividad del ordenamiento jurídico.”⁵¹

Ahora bien, dado que el periodo transitorio de aplicabilidad de la norma está llegando a su fin, el gobierno nacional decidió elaborar un nuevo proyecto de reforma al Código de Minas para así adelantar las consultas previas previstas por la ley a las comunidades indígenas y negras para, de esta manera, poder surtir el trámite legislativo de rigor para su aprobación.

Sin embargo, dado que todavía no existe una certeza efectiva sobre su aprobación, sigue presente la posibilidad de que la Ley 1382 de 2010 recupere su vigencia como norma que regula la actividad minera nacional. En este contexto, vale la pena hacer un breve recuento histórico al desarrollo normativo de este sector, que de cuenta de algunas generalidades que desde la ley permiten entender las dinámicas que giran alrededor de la actividad extractiva minera a nivel nacional.

⁵⁰ Mendoza, Diana Alexandra. “Reforma al Código Minero Colombiano. Observaciones y comentarios al proyecto de Ley que será sometido a Consulta Previa.” Documento de trabajo. Agosto de 2012, p. 2.

⁵¹ Mendoza. “Reforma al Código Minero Colombiano”, p. 2.

Contexto histórico: Desarrollo de los preceptos normativos en el sector minero en Colombia hasta la propuesta de reforma

A finales de la década de los ochenta se expidió en el país el primer Código Minero, el **Decreto-Ley 2655 de 1988**, con el objetivo de regular las actividades productivas asociadas al sector, que históricamente se había consolidado como uno de los mayor impacto en la economía nacional. De manera muy general, a través del Código se definió la propiedad de las minas y las condiciones de explotación como una actividad de utilidad pública e interés social. Así mismo, se buscó dar preferencia a las empresas y al personal calificado como naturales de Colombia para el desarrollo e proyectos mineros, por lo cual tan sólo el 20 por ciento de las adjudicaciones podían ser para inversionistas extranjeros. Por otra parte, se definió que no era necesaria la expedición de una licencia ambiental y que, por el contrario, se entendía que ésta se encontraba implícita en el título de explotación. Como uno de las grandes novedades de la norma, se empezaron a crear autoridades y fondos destinados al fomento de la explotación minera, con lo cual se busca robustecerlo a nivel nacional.⁵²

Posteriormente, a comienzos de la presente década nace la **Ley 685 de 2001 -Código de Minas**, norma que sobre la cual está pendiente de definirse si continúa en vigencia o no dependiendo del trámite que siga en los próximos meses con la propuesta de reforma presentada por el Gobierno Nacional.

De acuerdo al artículo 1º de la Ley 685 de 2001, ésta “tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.”

La nueva **propuesta de reforma al Código de Minas** que en este momento está tratando de ser socializa a través del proceso de consultas previas con las comunidades indígenas y negras del país, declara a la minería como “una actividad de *utilidad pública e interés social* lo cual, como bien lo señala Diana Mendoza, es un concepto que permite “sustentar la intervención sobre múltiples temas que son cruciales para la vida nacional”.⁵³

Dentro de las propuestas allí consignadas, la reforma propone la organización del territorio a partir de la delimitación de áreas de potencial riqueza para la Nación para lo cual determina el ejercicio de la actividad con criterios que respondan favorablemente en términos económicos, sociales y ambientales (focalizando en cuestiones técnicas como la delimitación de concesiones y plazos para que las empresas mineras realicen la actividad). Así mismo, la reforma integra elementos de consulta y capacitación de comunidades tanto indígenas como afrocolombianas que puedan verse afectadas por el ejercicio de la actividad y busca facilitar los trámites para así impulsar el desarrollo de proyectos y así dinamizar el sector. Por otro lado, esta reforma deja el ejercicio de vigilancia y control a las autoridades ambientales, según la normativa que las cobija de licenciamiento ambiental.⁵⁴

De acuerdo a un concepto preliminar emitido por la WWF, la reforma plantea dos escenarios no muy positivos. Por un lado un “riesgo de perder avances logrados desde la visión ambiental, el enfoque ecosistémico y de responsabilidad social y empresarial de la actividad minera en el país y un cruce de competencias entre las autoridades ambientales y mineras y los esfuerzos de coordinación conjunta frente al ordenamiento ambiental y minero nacional”; por otro lado, un

⁵² Algunos de estos aspectos son resaltados por Luisa Trujillo. Ver: Trujillo, Luisa Fernanda. “El nuevo código de minas. ¿Qué podemos esperar?”. Razón Pública. 12 de agosto 2012.

⁵³ Mendoza, “Reforma al Código Minero Colombiano”, 2.

⁵⁴ Mendoza. “Reforma al Código Minero Colombiano”, p. 2.

“riesgo en garantía de los derechos de prelación de las comunidades tradicionales frente a la actividad minera en territorios étnicos”⁵⁵ (para lo cual los ejercicios de consulta previa son fundamentales).

Análisis de sostenibilidad con enfoque socioecosistémico

	<p>1. Artículo 34. Zonas Excluidas de la Minería: “...Las zonas mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el <u>sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora, ecosistemas de páramo y humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar</u>. Estas zonas, para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental, con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, con la colaboración y previo concepto del Ministerio de Minas y Energía.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimitará los <u>ecosistemas de páramo y los humedales designados</u> dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar ...”</p>
<p>REFORMA AL CÓDIGO DE MINAS En Ecosistemas, Biodiversidad y Servicios ecosistémicos...</p>	<p>2. Artículo 34. Parágrafo 2º. Zonas Excluidas de la Minería: Los títulos mineros que a la entrada en vigencia de la presente ley cuenten con licencia ambiental o su equivalente y que se encuentren en áreas que anteriormente no estaban excluidas de la minería continuarán <u>vigentes hasta su vencimiento pero éstos no tendrán opción de prórroga</u> ni cambio de modalidad o régimen normativo...”</p>
	<p>3. Artículo 34. Parágrafo 4º. Zonas Excluidas de la Minería: La modificación realizada en la Ley 1382 del 2010, definía en el Parágrafo 3º. - “Para la declaración de las zonas de exclusión de que trata el presente artículo se requerirá un <u>concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía</u>.”</p> <p>La propuesta de modificación actual propone: “Estas zonas, para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental, con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, con la <u>colaboración y previo concepto del Ministerio de Minas y Energía</u>”.</p>

⁵⁵ WWF. “Comentarios a la modificación del Código de Minas”. Documento de trabajo. P. 1.

Como bien se señala en el documento de trabajo elaborado por la WWF titulado *Comentarios a la modificación del Código de Minas*, “la declaración de las zonas de exclusión es competencia de la autoridad ambiental, razón por la cual en ningún caso debe quedar sujeta a un concepto previo de la autoridad minera nacional. En el caso de aceptarse el concepto previo de la autoridad minera, debe ser explícito que no puede ser vinculante y adicionalmente debe establecerse un tiempo perentorio para la presentación de dicho concepto por parte de la autoridad minera”. Adicionalmente, como lo señala Ruiz, se excluye únicamente las áreas protegidas de menor categoría como los parques naturales municipales, las reservas naturales de la sociedad civil y los distritos de manejo integrado, entre otras.⁵⁶

En el mismo sentido, debe ser explícito en el texto que la definición de las “Áreas Especiales de Evaluación Técnica” estas áreas se hará fuera de las áreas excluidas de la minería y que dicha definición también estará sujeta a lo estipulado al Plan Nacional de Ordenamiento Minero (vale la pena resaltar que en relación con el PNOM, deben garantizarse los avances logrados con la Ley 1382 de 2010 Artículo 4. Para la elaboración de dichos PNOM y su posterior adopción, “se deberán tener en cuenta las políticas, normas, determinantes y directrices establecidas en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”. Lo importante, como bien se ha señalado, es que el Plan Nacional de Ordenamiento Minero incluirá un análisis ambiental estratégico del territorio, requisito indispensable para garantizar que los proyectos se adelanten en zonas cumplimiento criterios de sostenibilidad desde un enfoque socioecosistémico.

En términos generales, y a modo de conclusión general, se debe “incrementar los recursos financieros y la capacidad institucional de las autoridades ambientales para minimizar el impacto ambiental de la minería y de la exploración y explotación de hidrocarburos. No se puede seguir expandiendo la minería si no existe la capacidad institucional para asegurar una minería responsable.”

<p>REFORMA AL CÓDIGO DE MINAS Relación entre lo social y lo ambiental (problemáticas de acceso -)</p>	<p>1. Artículo 14. Título minero. A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional. Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.</p> <p>Artículo 17. Capacidad legal. La capacidad legal para formular propuesta de concesión minera y para celebrar el correspondiente contrato, se regula por las disposiciones generales sobre contratación</p>
--	---

⁵⁶Ruiz. “EL nuevo código de minas: una industria desbocada y un gobierno débil”. Razón Pública. 19 de Agosto de 2012.

	<p>estatal. Dicha capacidad, si se refiere a <u>personas jurídicas, públicas o privadas</u>, requiere que en su objeto se hallen incluidas, expresa y específicamente, la exploración y explotación mineras.</p> <p>Cuando Uniones Temporales reciban concesiones deberán constituirse en figura societaria, con la misma participación que se derive de la propuesta presentada.</p> <p>También podrán presentar propuestas y celebrar contratos de concesión los consorcios, caso en el cual sus integrantes responderán solidariamente de las obligaciones consiguientes.</p>
	<p>2. Artículo 3. “El artículo 31 de la Ley 685 de 2001 quedará así:</p> <p>Áreas Especiales: La Agencia Nacional de Minería podrá delimitar y declarar las siguientes áreas especiales, a excepción de las áreas de formalización minera, que serán declaradas por el Ministerio de Minas y Energía. Estas áreas se delimitarán y declararán dejando a salvo los títulos mineros otorgados y las solicitudes de propuesta de contratos de concesión minera. ..”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Áreas Especiales de Evaluación Técnica: Son áreas que se podrán delimitar y declarar con la información suministrada por el Servicio Geológico Colombiano o quién haga sus veces, con el fin de <u>adelantar estudios geológicos que permitan determinar su potencial minero</u>. Estos estudios serán realizados directamente por dicha entidad o podrá contratarlos la Agencia Nacional de Minería con particulares...” • Áreas Especiales Estratégicas. Son áreas que se podrán delimitar y declarar cuando exista un <u>potencial minero de interés económico que amerite someter a un concurso el derecho a explorarlas y a explotar en ellas uno o varios minerales mediante contrato de concesión</u>. Los contratos de concesión en áreas especiales estratégicas se otorgarán a la mejor <u>oferta económica</u> mediante un concurso que permita la selección objetiva...” • Áreas Especiales de Formalización

	<p>Minera. Son áreas que se podrán <u>delimitar y declarar, por motivos de orden social o económico determinados en cada caso, por el Ministerio de Minas y Energía de oficio o por solicitud expresa de comunidades</u> que se dediquen a las actividades de minería tradicional, con el objeto de adelantar dentro de los dos años siguientes estudios geológico-mineros, destinados a determinar las clases de proyectos mineros especiales y la realización de un ordenamiento minero que garantice el ejercicio eficiente de la minería...”</p>
	<p>2. Artículo 4. Beneficios de la Formalización:</p> <p>Los beneficiarios de contratos de concesión minera que se suscriban en desarrollo de lo previsto para las Áreas Especiales de Formalización Minera estarán exentos de las cuotas y derechos a los que se refiere el artículo 325 de este código, por dos años contados desde la suscripción del respectivo contrato de concesión.</p> <p>...Tanto los <u>Pequeños Mineros</u> como los beneficiarios de contratos de concesión minera que se suscriban en desarrollo de lo previsto para las Áreas Especiales de Formalización Minera <u>gozarán, en cuanto les sean aplicables, de los beneficios de que trata la Leyes 1429 de 2010 y 905 de 2004</u>...(promoción micro, pequeña y mediana empresa).</p>

Como bien lo señala Diana Mendoza, “el Código no contempla un trato diferencial para proteger la pequeña minería artesanal en materia de requisitos legales para la contratación. Evidentemente, a futuro, la pequeña minería quedará por fuera de la posibilidad de competir en igualdad de condiciones con los grandes empresarios y multinacionales mineras.”

Por otro lado, la WWF señala que es importante que la realización de estudios sobre las “Áreas Especiales de Evaluación Técnica” sean precedidos de “consultas con las comunidades étnicas respectivas. Igualmente no se considera necesario establecer mas incentivos, por el contrario debería establecerse en esta ley que quien obtenga un contrato de evaluación técnica debe comprometerse a emplear un porcentaje del 60% bienes y servicios nacionales, a menos que se compruebe que no existe la capacidad nacional.”

En la misma dirección, con respecto a las “Áreas Especiales Estratégicas” en relación con los proponentes, éstos “deberán acreditar NO SOLO que cumplen con los requisitos mínimos de experiencia, técnicos, jurídicos y financieros sino también su **capacidad y experiencia en los aspectos ambientales que se requieran**. Por otro lado y en cuanto a las contraprestaciones económicas diferentes a las regalías previstas por la ley, el articulado debería ser explícito en señalar que dichas inversiones serán destinadas a inversión social y ambiental. Igualmente que en

el caso anterior, los contratos de concesión en áreas especiales estratégicas deben incorporar entre los compromisos del concesionario, el empleo de un porcentaje del 60% en bienes y servicios nacionales, a menos que se compruebe que no existe la capacidad nacional.”

En cuando a las “Áreas Especiales de Formalización Minera”, “este artículo debe ser explícito en que áreas donde en la actualidad se desarrolla minería tradicional, solo podrán ser *categorizadas y definidas como Áreas Especiales de Formalización Minera, siempre y cuando no coincidan o se superpongan con áreas de exclusión*, es decir todos estos aspectos deberán ser incorporados en el PNOM. Igualmente, el articulado no es claro en relación con el alcance o cobertura del “contrato especial de concesión”, ¿se refiere esto solo a los dos primeros años? ¿incorpora solamente “estudios geológico-mineros” o también incluye fases posteriores de exploración, explotación, abandono? en caso de no incorporar fases subsiguientes a los estudios mencionados ¿quién o que tipo de proponentes, además de las mismas comunidades, podrán tener acceso a estas áreas?.

Por otro lado y en términos relacionados con concesión o cesión, debe mantenerse y rescatarse *el derecho de prelación*, es decir debe garantizarse el derecho plasmado en la Ley 685 en cuanto “La concesión sólo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales”, cuando la definición de las áreas se realice sobre aquellas áreas en donde previamente existan explotaciones tradicionales de minería informal.”⁵⁷

En términos generales, es importante señalar que la información sobre concesiones, contratos y regalías debe ser pública y de fácil acceso. El gobierno tiene que justificar ante el país los acuerdos con las grandes compañías mineras, así como el ritmo acelerado de extracción de nuestro capital natural

<p>REFORMA AL CÓDIGO DE MINAS <i>Relación entre lo social y lo ambiental (problemáticas de acceso -Bienestar de la población)</i></p>	<p>1. Artículo 23°. Adiciónese los siguientes literales al artículo 271 de la Ley 685 de 2001:</p> <ul style="list-style-type: none">• h). “<u>Un plan de exploración</u> que describa los trabajos a realizarse, los cuales deberán ser iguales o superiores a los mínimos definidos por la Agencia Nacional de Minería. Este plan como mínimo deberá contener un cronograma de inversiones dependiendo del mineral, de la extensión del área y el valor total de las actividades a desarrollarse ...• i) La demostración de la capacidad económica y técnica del proponente en relación con el área y el mineral solicitado, para lo cual será necesario adjuntar estados financieros debidamente certificados ...”• j) La certificación de la entidad competente sobre la presencia e <u>identificación</u> de los grupos étnicos con <u>asentamiento permanente</u> en el área o trayecto pedidos y, de hallarse total o parcialmente dentro de zona minera indígena, de comunidades negras o mixtas, la identificación de la parte del área que está situada en esa zona. <p>Parágrafo. La Autoridad Minera Nacional verificará los <u>antecedentes judiciales del proponente minero.</u></p>
---	---

Artículo 274. Rechazo de la Propuesta. La propuesta será rechazada de plano en los siguientes casos:

1. Si el área pedida en su totalidad se hallare ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 de este Código;
2. Si se superpone totalmente a propuestas o títulos mineros vigentes;
3. Si no cumple con la presentación de todos los requisitos establecidos en el artículo 271 del presente Código, dentro de los tres días siguientes a la radicación de la propuesta por medios electrónicos;
4. Si no demuestra el pago de la primera anualidad del canon superficiario, dentro de los términos descritos en este código.

5. Artículo 13A. Eliminación Gradual del uso del Mercurio

El Gobierno Nacional, adoptará una política en materia ambiental de eliminación gradual del uso del mercurio en la minería, para lo cual se podrán suscribir acuerdos y programas internacionales con organismos internacionalmente reconocidos, con el fin de aprovechar la experiencia, la asesoría, la capacitación, la tecnología, los recursos humanos, financieros y técnicos.

Vale la pena resalta que como base para un análisis costo - beneficio social del proyecto minero, debe garantizarse la inclusión de la valoración de los costos *del Plan de Manejo Ambiental incluyendo las compensaciones socioambientales* derivados del mismo (no suele haber proyección); debería soportarse la experiencia que demuestre o certifique capacidad en la gestión ambiental y de cumplimiento de normas ambientales y de seguridad social de los últimos 5 años, o en su defecto la capacidad para la ejecución del PMA)

Adicionalmente, debe adjuntarse *certificación de que el área no corresponde a áreas excluibles de la minería*, que la actividad se encuentra en coherencia con el Plan de Ordenamiento Territorial, Pomcas, y otros de instrumentos de planificación.

Con relación al *rechazo de plano de la propuesta* algunas de las recomendaciones que se han hecho al proyecto de reforma, es que debe contemplarse teniendo en cuenta que “la superposición de áreas mineras tradicionales respete el derecho de prelación de las comunidades étnicas y que es necesario el procedimiento de Consulta Previa, si así lo determina, ambos casos en los cuales de no cumplirse la situación dada, se debería rechazar la propuesta de facto.

Con relación a la eliminación gradual del uso del mercurio en procesos mineros, como bien lo señala Diana Mendoza, existe un vacío en tanto “se plantea la eliminación gradual del mercurio en la minería *pero no se plantea ninguna medida específica para su control ni para el manejo de otras sustancias altamente tóxicas* como el cianuro, el ácido nítrico y otros metales pesados (plomo, el cadmio, el cobre, arsénico, etc.”,⁵⁸ lo que sigue dejando un rango significativo de vulnerabilidad de la población o bien dedicada a la actividad minera, o que habita zonas cercanas a minas de explotación de cualquiera de dichas sustancias.

⁵⁸ Mendoza. “Reforma al Código Minero Colombiano”, p. 15.

Ahora bien, el alcance de algunas de las recomendaciones hechas a la Reforma al Código de Minas, dependen en buena medida de que se supere algunas inconsistencias, en particular relacionadas con la no definición o cruce de competencias entre las autoridades ambientales y mineras y los esfuerzos de coordinación conjunta frente al ordenamiento ambiental y minero nacional. Así mismo, debe velarse por la articulación intersectorial e interinstitucional y de ninguna manera generar adiciones no contempladas en la norma pertinente o cruce de competencias, respecto a los procedimientos que regulan ambientalmente la actividad sectorial minera.