



"Esta publicación fue posible gracias al apoyo del gobierno de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo los términos del Contrato No. 514-C-00-06-00301-00. Las opiniones expresadas en este material no representan aquellas de la USAID y/o las del gobierno de Estados Unidos de América".

Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales
y de Desarrollo Sostenible
Asocars

AGENDA AMBIENTAL COLOMBIA SIGLO XXI

Bogotá, febrero de 2007

Director General:
FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL

Asesor Temático:
LUIS B. CARVAJAL C.

Asesor Comunicaciones y Prensa:
JORGE MARTÍNEZ GUALDRÓN

Apoyo Profesional:

Ingrid González
Tatiana Castilla
Ricardo Latorre

Diseño Gráfico:
Diego Andrés Urrea

Asocars, 2007
Calle 70 n.º 11 a 24, Bogotá - Colombia. PBX 3172888
www.asocars.org.co

Primera edición: marzo de 2007

Diseño de cubierta: Diego Andrés Urrea
Composición: Oficina de Comunicaciones y Prensa

Impreso por: Graficolor-Master, Bogotá Colombia
Teléfono: 5615787

Impreso en Colombia

CONTENIDO

- Actividad productiva sostenible	18
- Bosques y explotación forestal sostenible	21
- Uso y conservación de recursos hídricos	23
- Costas, mares e islas	25
- Biodiversidad y aprovechamiento sostenible	26
- Desarrollo urbano sostenible	28
- Ordenamiento territorial	31
- Emergencias y riesgos	33
- Contaminación atmosférica y cambio climático	33
- Erradicación de cultivos ilícitos	35
- Salud ambiental	36
- Educación, cultura y participación ciudadana	37
- Desarrollo institucional	39
- TLC Colombia - Estados Unidos	44
- Detrimento del patrimonio ambiental	45
- Política de población y otros asuntos	46

PRESENTACIÓN

Cuatro razones fundamentales justificaron la convocatoria del Tercer Congreso Nacional Ambiental¹ por la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Asocars, a saber:

1) La iniciación de un nuevo mandato del presidente Uribe y de conformidad con la Constitución, la presentación al Congreso, para su discusión y aprobación, del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, en cuya formulación o discusión deben participar las organizaciones del Sistema Nacional Ambiental, (SINA), la sociedad civil y la ciudadanía en general. A ello se agrega la invitación a presentar sugerencias alrededor de la propuesta de la Visión 2019 Segundo Centenario, una prospectiva sobre el desarrollo nacional propuesta por el gobierno;

2) El cumplimiento de los 15 años de la expedición de la nueva Constitución Política, mediante la cual se consagró el “desarrollo sostenible” como objetivo fundamental de la actividad nacional y los 13 años de la creación del Sistema Nacional Ambiental, institucionalidad ejemplar en América Latina para promover y vigilar la gestión ambiental de los sectores público, privado y comunitario;

¹ Desde 1991 se celebraron dos Congresos, auspiciados por el antiguo Ministerio del Medio Ambiente, las CAR y organizaciones de la sociedad civil.

- 3) El comienzo del tercer milenio en el cual se busca estimular la reflexión de los colombianos sobre la construcción del país que se le entregará a las generaciones futuras y
- 4) La presencia del histórico e inevitable fenómeno de la globalización, con toda su carga de oportunidades y desafíos sobre la explotación de los recursos naturales y el estado del ambiente.

Teniendo en cuenta que, por la naturaleza de los problemas ambientales, se requieren políticas y acciones de mediano y largo plazo, se fijó como objetivo principal de este Congreso la preparación de la AGENDA AMBIENTAL COLOMBIA SIGLO XXI, que consiste en un conjunto de propuestas útiles para la formulación del Plan de Desarrollo del nuevo cuatrienio y para la construcción de la Visión 2019 y más allá.

Por la escasez del tiempo y la complejidad de los temas los participantes sugirieron que se recogieran las inquietudes planteadas durante el evento, se presentara una versión preliminar a la ciudadanía, el Gobierno Nacional y el Congreso y se continuara su construcción colectiva recogiendo las sugerencias y recomendaciones de los ciudadanos y las organizaciones ambientales públicas y privadas. Tal es el propósito de esta publicación.

Primera parte

LA SITUACIÓN AMBIENTAL

En Colombia se presentan siete grandes problemas ambientales con tendencia a empeorar en el futuro: escasez y contaminación hídrica en la zona más poblada; contaminación, erosión y desertización de los suelos; extinción de especies, contaminación atmosférica y condiciones insostenibles e inhabitables en la mayoría de los centros urbanos. Problemas a los cuales se suman el calentamiento global, la pérdida de la capa de ozono y el paulatino deterioro del medio marino, que afectan a todo el orbe.

Dicha previsión pesimista surge de sus causas principales, que no se están erradicando de manera sustancial y que se reseñan brevemente a continuación.

Los principales factores que contribuyen a la situación ambiental son:

- Sistemas de producción y tecnologías que privilegian el rendimiento económico por encima de la preservación ambiental (“tecnologías no limpias”), es decir, sin tomar en cuenta la depredación o la contaminación que ocasionan. Ejemplos de estas prácticas son: la deforestación para ampliar la frontera agrícola; los monocultivos con el uso de

insumos químicos; la ganadería extensiva; las técnicas culturales erosivas; la producción de desechos sin medida y su inadecuada disposición; la urbanización caótica; el consumo de combustibles fósiles; la construcción de infraestructura sin consideración a sus impactos ambientales; las malas prácticas en la minería, entre los más importantes;

- El uso de recursos renovables más allá de su capacidad de recuperación natural y de recursos no renovables más allá de las posibilidades de su sustitución, fruto de un consumismo sin control. Tales los casos de la tala de bosques, la extracción de aguas subterráneas, la minería, las técnicas culturales erosivas, entre otros;

- La presencia de grupos de población pobre que se ven compelidos a invadir ecosistemas y a ocupar tierras de enorme fragilidad ambiental;

- El conflicto interno y los cultivos ilícitos;

- Un débil compromiso ambiental por parte del Estado y

- Fallas en el orden cultural y educativo.

La gestión ambiental

En el país se han hecho esfuerzos en el campo ambiental, sobre todo desde la creación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales (Inderena) en 1968, y muchos más después de 1993 con la creación del Sistema Nacional Ambiental²; y se destacan algunos avances que se reseñan brevemente a continuación:

- La formación de una institucionalidad ambiental ejemplar en América Latina, con grandes fortalezas pero también con debilidades;
- La expedición de la Constitución de 1991, considerada “la Carta Política más avanzada del mundo contemporáneo en materia ambiental”³;
- La promulgación de planes de desarrollo con el reconocimiento del tema ambiental luego de la Constitución de 1991 que han guardado cierta continuidad en la materia, tal vez con excepción del correspondiente al período 2002-2006 ⁴;

2 Sin desconocer los anteriores a la época descrita, aislados claro está, que se remontan a la gesta de independencia, cuando el Libertador Simón Bolívar prohibió la tala de bosques bajo la amenaza de pena de muerte.

3 Universidad Externado de Colombia. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*, 2006.

4 Las dos grandes limitaciones durante el primer periodo del presidente Álvaro Uribe fueron: la visión del papel que lo ambiental juega en el desarrollo y el debilitamiento de la primera autoridad ambiental del país. Véase conferencia del exministro RODRÍGUEZ BECERRA en la Memoria.

- La formulación de numerosas políticas ambientales en especial durante la segunda mitad de la década del 90 y de una amplia normatividad ⁵.

A pesar de estos avances, es imperativo reconocer que lo actuado hasta el momento no ha sido eficaz y, por tanto, se requiere un mayor esfuerzo político, técnico y económico si se quiere procurar el desarrollo sostenible de la Nación. Por lo tanto, este documento se consagra a puntualizar algunas iniciativas claves en esta dirección que permitan enriquecer el Plan de Desarrollo y la Visión 2019 propuestos por el Gobierno Nacional.

Segunda Parte

PROPUESTAS

Advertencia

En forma simultánea a la celebración del Congreso fueron reveladas las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010, denominado “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, presentado por el Gobierno al Consejo Nacional de Planeación.

⁵ No obstante, hasta el momento falta una evaluación detallada de sus efectos y de su grado de implementación y aplicación.

Por esta circunstancia y con el propósito de que el trabajo realizado en el Tercer Congreso Nacional Ambiental signifique un positivo y explícito aporte a la discusión del mencionado Plan –objetivo fundamental de la convocatoria de Asocars– las iniciativas de esta Agenda se presentan con referencia a las contenidas en las Bases⁶, con comentarios, aportes críticos y la mención de recomendaciones que no aparecen allí en forma explícita o sólo figuran en forma tangencial.

Temas a considerar

Los temas principales considerados son los siguientes:

- Directrices generales;
- Actividad productiva sostenible;
- Bosques y explotación forestal sostenible;
- Uso y conservación de recursos hídricos;
- Costas, mares e islas;
- Biodiversidad y aprovechamiento sostenible;
- Desarrollo urbano sostenible;
- Ordenamiento territorial;
- Emergencias y riesgos;
- Contaminación atmosférica y cambio climático;
- Erradicación de cultivos ilícitos;

6 Lo mismo podría hacerse con la Visión 2019, pero se omite porque son sustancialmente similares a las contenidas en las Bases. Para facilidad de la exposición de aquí en adelante el Plan se denominará las “Bases” y el Congreso Nacional Ambiental se mencionará como “CNA”.

- Salud ambiental;
- Educación, cultura y participación ciudadana;
- Desarrollo institucional;
- TLC;
- Detrimento del patrimonio ambiental;
- Política de población y otros asuntos;
- Las Bases: ¿una propuesta retórica?

Contiene además un anexo: Riesgos del TLC Colombia - EE.UU. en Biodiversidad

Directrices generales

Sin duda, las Bases en materia ambiental contienen un avance muy significativo con respecto al Plan adoptado en el anterior período del gobierno Uribe. En efecto, reconocen la obligación insoslayable del Estado como defensor del medio ambiente y la necesidad de propiciar el desarrollo en condiciones sostenibles, para lo cual establece determinados principios y criterios.

Los principios son: transparencia, eficiencia, articulación interinstitucional, participación, enfoque territorial y equidad.

Sin embargo, se dejan por fuera dos principios esenciales de la gestión ambiental: el de prevención, y el de quien contamina paga. Tanto el uno como el otro revisten una gran importancia porque enmarcan con claridad los límites

del uso de los recursos naturales y el ambiente, y la obligación del Estado de buscar el resarcimiento del daño que se causa a las condiciones ambientales del país.

Los criterios principales hacen relación a la conveniencia de adelantar una gestión ambiental a partir del manejo integral del agua y, de manera general, orientada “a reducir la vulnerabilidad de los grupos más pobres y a crear oportunidades para mejorar el nivel de vida de la población, manteniendo o aumentando las posibilidades de ingreso y empleo, incrementando la calidad del entorno, mejorando los niveles de salud y disminuyendo la vulnerabilidad al riesgo” y a hacer un aprovechamiento sostenible de los recursos.

Sin embargo, no se entiende claramente cómo se le atribuyen a la gestión ambiental –destinada de manera principal a la prevención, mitigación o recuperación de los daños ambientales por la actividad antrópica– actividades que no le corresponden en forma directa como “reducir la vulnerabilidad de los grupos más pobres” o la mejora de los niveles de salud. Ello resulta, además de exótico, un alto riesgo de desvío de los escasos recursos para satisfacer necesidades que no le competen a esta actividad.

El CNA estableció algunos principios generales que deben adicionarse a los propuestos por el gobierno y que se mencionan a continuación:

1. El logro de la paz es una estrategia clave en el campo ambiental pues es la manera más efectiva de eliminar uno de los estímulos principales para los cultivos ilícitos: la financiación de la guerra;
2. La sostenibilidad ambiental debe ser el fruto de un comportamiento antrópico que reconozca las características y limitaciones de los ecosistemas y bienes naturales;
3. La lucha contra la pobreza y la desigualdad en el acceso a los recursos es un prerrequisito del desarrollo sostenible, y para eliminar la violencia y el conflicto armado;
4. Lo ambiental es un compromiso de todas las entidades del Estado y un elemento clave en todas las políticas sectoriales;
5. Condiciones básicas para lograr la sostenibilidad ambiental son: i) destinar los recursos públicos que sean necesarios⁷; y ii), garantizar una política macroeconómica que asegure estabilidad y no conceda privilegios a sectores o empresas altamente contaminantes; y, en especial, una política tributaria que favorezca la inversión ambiental;
6. Construir una cultura de adecuado uso de los recursos naturales y de preservación de los ecosistemas es esencial para garantizar el futuro de la Nación;

7 Se estima que el gasto ambiental público no puede ser inferior al 1% del PIB.

7. Colombia, al igual que los demás países en desarrollo, debe adelantar una acción diplomática y política a escala internacional, en asocio con los demás países en desarrollo, para que los industrializados paguen la deuda ecológica contraída con el mundo, a través de mejores términos de comercio y más recursos de cooperación y

8. Se debe tomar en consideración que la participación ciudadana en el campo ambiental no es sólo un derecho, también es un deber.

Con base en estos principios y criterios y teniendo en cuenta el gran potencial de recursos ambientales que tiene el país, las principales acciones e iniciativas que se deben adelantar en los próximos años se comentan a continuación.

Actividad productiva sostenible



En el campo agropecuario las Bases proponen tres medidas específicas: 1) asistencia técnica a los productores agropecuarios a través de programas de transferencia tecnológica en manejo integrado de plagas, manejo ambiental y buenas prácticas; 2) la conformación del Laboratorio Interinstitucional de Detección y Monitoreo de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) y 3) la evaluación de los riesgos sobre el ambiente y la salud derivados de las actividades con OGM.

Si bien estas actividades son necesarias, no se hace una explícita referencia a la promoción de la agricultura ecológica⁸.

Aunque las Bases anuncian la formulación de una política de manejo del suelo y de medidas de lucha contra la desertización, es tal el grado de generalidad que no es posible determinar la bondad o no de estas promesas. Por su parte, el CNA insistió en que una causa fundamental del deterioro edáfico es la actual tenencia y distribución de la tierra, según la cual una gran proporción de tierras fértiles

⁸ Sin desconocer el esfuerzo que se ha hecho al pasar de 25.000 hectáreas en 2001 a 34.600 en 2004. Si se tiene en cuenta que el área cultivada se estima en 4.000.000 de hectáreas, se aprecia la modesta superficie dedicada a este tipo de agricultura.

está destinada a ganadería o a procesos de disimulada o abierta urbanización en los sectores aledaños a las grandes ciudades, como en el caso de la sabana de Bogotá.

En el campo industrial y de servicios los tres instrumentos en los cuales hace énfasis la propuesta oficial son: convenios de producción limpia, guías ambientales y evaluaciones estratégicas ambientales, asignándole un menor papel al proceso de licenciamiento ambiental.

Es importante que el país siga haciendo un esfuerzo en materia de convenios de producción más limpia y se apoyen los esfuerzos privados en el logro de ecoeficiencia, pero los compromisos que se adquieran no deben limitarse a lo estipulado en la normatividad ambiental, sino que deben ir más allá para que tales acuerdos se justifiquen. Lo otro es apenas darle cumplimiento a la ley, sin que ello signifique un valor agregado importante.

En este campo una iniciativa interesante consiste en promover que la evaluación de la capacidad de contratación de las entidades con el Estado y los análisis financieros reconozcan y premien la ecoeficiencia y la sostenibilidad como criterios de inversión.

Las guías ambientales y las evaluaciones estratégicas son instrumentos positivos pero no debe descartarse el licenciamiento en aquellos casos en los cuales los riesgos am-

bientales son muy evidentes en una actividad productiva determinada.

Otras observaciones del CNA son:

- Un sector productivo que deberá ser motivo de una atención especial es el de la pequeña y mediana industria, especialmente la relacionada con la metalmecánica, la de alimentos y la de curtiembres, con el propósito de prestarle la asistencia técnica que se requiere, acompañada de los apoyos financieros, para que mejoren su posición frente al medio ambiente;
- Se recomienda elaborar agendas ambientales sectoriales y regionales y aprovechar la estructura de los convenios de producción más limpia para su implementación y seguimiento; y
- Una iniciativa interesante planteada en el CNA, a desarrollar por las autoridades ambientales y los gremios empresariales, consiste en hacer reportes periódicos y sistemáticos sobre experiencias de producción más limpia que puedan ser aprovechadas por empresas similares. Del mismo modo se sugirió el establecimiento de incentivos y premios para empresas exitosas en esta materia y la apertura del servicio de ventanilla ambiental en todas las CAR.

Sobre el licenciamiento recomiendan las Bases crear e implementar un sistema único y automatizado de trámites ambientales en el ámbito nacional, con cubrimiento inicial en 5 autoridades ambientales regionales, que canalice la recepción de solicitudes de licencias y permisos ambientales y apoye el esfuerzo de mejoramiento de la eficiencia de los procesos de licenciamiento ambiental, con el fin de que el MAVDT, las autoridades y los usuarios efectúen un control sobre el estado de sus trámites. Si bien esta es una iniciativa loable, lo cierto es que en los últimos años ha habido un desmonte sistemático de las actividades sometidas a licencia, con lo cual se ha debilitado este importante instrumento de control.

Bosques y explotación forestal sostenible



Las Bases contienen metas interesantes como las siguientes: establecimiento de 120.000 hectáreas de reforestación protectora de acueductos; planes de ordenación y manejo para 2.000.000 de hectáreas adicionales de bosque natural; promoción de la certificación del manejo para 200.000 hectáreas; apoyo a las autoridades ambientales y locales en la formulación y adopción de los 33 planes de ordenación forestal que señala la Ley 1021 de 2006; los planes

de manejo de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y de las reservas forestales protectoras nacionales y los planes de manejo de las Unidades Costeras; delimitación y registro de las áreas de reserva forestal nacional y planificación en regiones estratégicas como la Sierra Nevada de Santa Marta y en zonas marítimas y fronterizas. Además, se anuncia la formulación de una política de manejo del recurso suelo y lucha contra la desertización.

Sin embargo, en el CNA se fue más allá y se recomendaron otras medidas que se resumen así:

- Reglamentar, con una amplia participación de la sociedad civil y de las autoridades ambientales regionales, la Ley 1021 de 2006;
- Incentivar la reforestación privada con especies que tengan paquetes tecnológicos reconocidos;
- Fortalecer el ICA para que pueda responder a su responsabilidad en materia forestal;
- Organizar en el MAVDT y en las CAR unidades operativas forestales;
- Conservar los relictos de bosque natural en las zonas más densamente deforestadas y promover la restauración de estos ecosistemas con especies nativas, para lo cual

debe ser obligatoria la vinculación de la comunidad local organizada y

- Realizar un diagnóstico real de la situación de los bosques naturales, en cabeza del IDEAM.

Uso y conservación de recursos hídricos



En la propuesta gubernamental se concede una gran importancia a iniciativas como la formulación de un plan hídrico nacional; el apoyo a la preparación de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, en especial en municipios con poblaciones mayores a 50.000 habitantes; la realización de inventarios regionales sobre aguas subterráneas y su uso; el fortalecimiento de los instrumentos económicos y financieros relacionados con el recurso⁹; el impulso a tecnologías más eficientes de riego; y sobre el uso de agua potable, la búsqueda de sistemas productivos más eficientes en el uso del recurso; la red de monitoreo de calidad y cantidad con énfasis en la cuenca Magdalena - Cauca; y acción de prevención y control en

⁹ Cabe anotarse que los valores cobrados por estos conceptos son muy modestos, si se tiene en cuenta el "costo" de los recursos naturales y el monto de los daños ambientales.

materia de contaminación. De igual manera se hace mención al manejo ambiental en zonas de páramos y humedales interiores.

De la misma manera, las Bases prevén medidas relacionadas con contaminantes orgánicos persistentes así como el desarrollo y reglamentación de la política nacional de gestión integral de residuos peligrosos.

Por su parte, el CNA en relación con los instrumentos económicos indicó que es indispensable buscar la aplicación universal de los mismos y ajustarlos a la realidad ambiental de la actualidad.

Indicó también que el mecanismo de venta de agua en bloque que se ha venido utilizando en varias regiones del país debe ser reglamentado de manera estricta, a efecto de que los proveedores no puedan evadir las responsabilidades ambientales que les corresponden ni se abuse de las tarifas.

Dado que la práctica de regenerar y reutilizar aguas residuales está surgiendo como una nueva fuente de suministro técnicamente viable, se debe pensar en incluirla dentro de la gestión integral del agua del país. La experiencia demuestra que las grandes inversiones implicadas se ven compensadas con los beneficios que se obtienen, tanto económicos como ambientales.

Costas, mares e islas



En las bases anuncia la continuación de la política nacional para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares¹⁰ y se mencionan, en forma específica, acciones en las costas Caribe, Pacífica y en las Islas de San Andrés y Providencia.

Sobre el particular el CNA hizo énfasis en la necesidad de que las CAR tengan mayor injerencia en el tema marino y en la necesidad de procurar la activa participación de todos los actores con responsabilidades en este espacio, por lo que se deben integrar mediante alianzas estratégicas el MAVDT, la Unidad de Parques, las CAR costeras, los entes territoriales, los institutos de investigación, la Academia, las ONG, para citar las más importantes.

El problema que aqueja a la administración de los recursos marinos principalmente es el desconocimiento de sus características y potencialidades. En tal sentido, se deben destinar los recursos necesarios para adelantar estudios y generar conocimiento, para que sean el estímulo y la base de actividades futuras.

10 DNP. *Documento Conpes 3164*, 10 de mayo de 2002.

Biodiversidad y aprovechamiento sostenible



La biodiversidad es un elemento importante en cualquier estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo y se trata de uno de los aspectos de la política nacional ambiental en el cual las Bases hace énfasis y dedica un mayor espacio en sus tres aspectos principales: conocimiento, conservación y uso.

Se formulan iniciativas para su aprovechamiento, en cuya ejecución se anuncia la vinculación de las etnias indígenas y afrocolombianas; la culminación del inventario nacional de la biodiversidad; la definición, reglamentación y ampliación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). En este último caso, con la declaratoria de 200.000 nuevas hectáreas de áreas protegidas, el fortalecimiento de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales, la declaratoria de dos nuevos humedales de importancia Ramsar, el ordenamiento de 100.000 hectáreas de manglar y el manejo de ecosistemas de páramos. Además, se menciona el apoyo a la estrategia nacional para la prevención y control del tráfico ilegal de especies silvestres, el reforzamiento del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes y el propósito de implantar el Programa Nacional de Ecoetiquetado.

Por su parte, el CNA planteó la importancia de la bioprospección, en la cual el país no tiene una experticia negociadora suficiente y es un campo de una enorme complejidad y de riesgos, aunque de gran potencial económico. Del mismo modo, llamó la atención sobre las oportunidades, pero a la vez, sobre los riesgos del ecoturismo y la concesión de áreas para la explotación privada.

Consideró conveniente que se estudie la consolidación de un Fondo Nacional de Mercados Verdes, al estilo del Fondo Nacional del Café, de tan exitosa presencia en el apoyo a la caficultura, y recomendó la promoción de cooperativas nacionales de productores para enfrentar con éxito los mercados internacionales, de tal forma que se distribuyan entre éstos los beneficios y no sólo en grandes cadenas de intermediarios.

Desarrollo urbano sostenible



Las Bases parten de la idea de consolidar un modelo de “ciudad compacta, eficiente y sostenible”, mediante el cual se espera promover la utilización más eficiente de las zonas construidas, consolidar una estructura urbana más funcional, con mayores densidades y con una distribución de actividades que favorezcan sistemas alternativos de transporte, así como el uso más racional del suelo de expansión. Ello implica una adecuada provisión de infraestructuras de servicios públicos, vías, equipamientos y espacio público y el respeto a las características del territorio, en consonancia con factores culturales y ambientales.

En el campo del manejo de residuos sólidos, dos de las principales externalidades del sector urbano, se prevé una “gestión integral desde los patrones de producción y consumo hasta su aprovechamiento y valorización o disposición final”, que contempla la responsabilidad del productor y el reciclaje; y una directriz general sobre la implementación de la política para la gestión integral de los residuos o desechos peligrosos.

No sucede lo mismo con el manejo de las aguas servidas industriales y domésticas, sobre lo cual no se hace ningun-

na previsión en relación con su tratamiento –a pesar de que sólo el 10% son tratadas en alguna medida, como lo consigna el mismo documento– salvo la intención de trabajar en la prevención y control de vertimientos y una rápida mención a la inversión para el mejoramiento de la calidad, principalmente con los recursos provenientes del recaudo de la tasa retributiva¹¹; la aplicación de convenios de producción más limpia y una observación sobre la participación del Gobierno en el programa de descontaminación del río Bogotá y otros altamente contaminados. Acciones similares se emprenderán para enfrentar los problemas de sedimentación, erosión y degradación.

Es importante destacar algunos puntos de especial interés discutidos en el CNA, que complementan las iniciativas mencionadas en los párrafos anteriores:

- Ya es hora de que el legislador determine el alcance de la noción “medio ambiente urbano” y los límites de la gestión ambiental en esta materia que les compete a las autoridades ambientales regionales y a los entes territoriales;
- El propósito de construir ciudades compactas no puede desconocer la realidad de los grandes conglomerados urbanos –áreas metropolitanas o ciudades región– que requieren considerar fenómenos ambientales extralocales;

11 Cabe anotar que por sus mismas características, las inversiones de la tasa retributiva no deben orientarse a obras que impliquen compromisos futuros, ya que la efectividad de la tasa debe disminuir el propio ingreso.

- La conveniencia de promover sistemas regionales de manejo de residuos sólidos y de tratamiento de aguas residuales. Dada la precaria situación fiscal de muchos municipios, el Gobierno Nacional debe prever un esfuerzo de financiación para la construcción y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y rellenos sanitarios y no atribuirle esta responsabilidad a las CAR, que no les corresponde por su misión constitucional¹²;
- En el caso del tratamiento de las aguas residuales un asunto que debe estudiarse con cuidado es la incorporación en las tarifas de servicios públicos en forma estratificada de una porción de los costos de dicho tratamiento –como complemento a las tasas retributivas– para poder realizar esta acción de mitigación. De igual manera, para las actividades de aprovechamiento y disminución de los residuos sólidos, se hace necesario comprometer a toda la cadena productiva y no sólo responsabilizar de estas labores a las autoridades municipales y a los operadores del servicio público;
- Es necesario insistir en la protección de las rondas urbanas de humedales, quebradas, canales y ríos; mejorar los

12 De seguirse por este camino las CAR se convertirían en entidades para el desarrollo regional en contravía de una de las visiones de la Ley 99 de 1993, que buscó especializar a estas entidades como autoridades ambientales, para evitar así los conflictos que pueden derivarse del ejercicio en una misma entidad de los roles de juez (como otorgadoras de las licencias ambientales y permisos ambientales para el uso o afectación del agua y otros recursos), y parte (como prestadores de los servicios) que habían acusado en la práctica esas entidades antes de la reforma de 1993. (Ver Rodríguez Becerra, en la Memoria).

sistemas de drenaje urbano y crear corredores ambientales en los circuitos viales urbanos, y

- Se debe establecer un programa masivo de reforestación urbana y paisajismo para el incremento sustancial de zonas verdes y parques. No tiene ningún sentido decir que Colombia es uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, si sus ciudades se convierten en “bosques de cemento y acero”.

Ordenamiento territorial



Las Bases contemplan, con extensión y profundidad, los asuntos relativos al ordenamiento territorial. Sin embargo, dejan de considerar algunos elementos claves que fueron señalados de manera explícita en el CNA:

- Es urgente que el Gobierno y el Congreso de la República se ocupen de expedir la Ley de Ordenamiento Territorial prevista en la Constitución Nacional. En este propósito es necesario conciliar dos tendencias: la relativa a la administración del territorio desde el punto de vista fiscal que tiene su núcleo en las transferencias presupuestales y la

relacionada con la protección y fomento de los recursos naturales, centrada en una visión ecosistémica;

- Mientras ello se realiza, el Gobierno, en una amplia concertación nacional, debe expedir los lineamientos generales para el ordenamiento territorial de las diversas regiones del país, en forma tal que constituyan el marco de referencia para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial municipales, con el fin de garantizar la compatibilidad entre ellos. Ello es imprescindible porque el crecimiento de un determinado municipio compromete la suerte de la región donde se asienta y, a su vez, es orientado por las tendencias y posibilidades regionales. Lo mismo puede decirse de las relaciones recíprocas entre nación y regiones;
- Es necesario establecer métodos y procedimientos de evaluación del cumplimiento de los POT municipales y una tarifa de sanciones en caso negativo, e
- Incluir consideraciones sobre desertización en los POT al igual que en los Planes de Acción Trienales de las CAR.

Emergencias y riesgos



Debe reconocerse, en coincidencia con planteamientos hechos al interior del CNA, la amplia mención que hacen las Bases sobre la incorporación de la gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial y, de manera general, en los planes de gestión de las CAR y en los Pomca, así como en los planes relacionados con el manejo hídrico y los incendios forestales.

Contaminación atmosférica y cambio climático



En este frente la propuesta oficial contiene iniciativas como la constitución de la Comisión Técnica Intersectorial para la prevención y el control de la contaminación del aire, Conaire, con miras a formular una política nacional de calidad del aire, la promoción de biocombustibles, el apoyo a las redes de monitoreo y, en el campo de los fenómenos globales, el compromiso de promover las opciones de reducción de

emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del Protocolo de Kyoto, y la eliminación en 2010 de alrededor de 600 toneladas de sustancias agotadoras de ozono y el manejo ambiental de refrigerantes. Se contempla, además, la formulación de un plan integral de acción nacional sobre cambio climático.

Sobre este particular, el CNA destacó lo relativo a los esfuerzos en la búsqueda de fuentes alternativas de energía, particularmente los biocombustibles, aunque llamó la atención sobre la necesidad de adelantar estudios detallados sobre la efectividad real de su producción y uso en relación con el ambiente¹³.

Así mismo expresó su preocupación por la expedición de normas que no son satisfactorias para garantizar la calidad del aire como las Resoluciones 6011 y 1180 de 2006, expedidas por el MAVDT.

13 Véase al respecto el documento del profesor de la Universidad Nacional HÉCTOR GARCÍA LOSADA. Publicado en la memoria.

Erradicación de cultivos ilícitos



Coinciden la propuesta del gobierno y las opiniones expresadas en el CNA sobre la importancia y la conveniencia de la erradicación de los cultivos ilícitos en el país. Sin embargo, el Congreso consideró que se debe dar mayor énfasis a los esfuerzos de la erradicación manual, dado que la aspersión de glifosato entraña altos riesgos de no implementarse un adecuado plan de manejo ambiental, cuya adopción ha sido soslayada por las autoridades, a pesar de ser una obligación legal.

Estimó como una iniciativa interesante la de familias guardabosques aunque se expresaron dudas sobre su efectividad y cobertura real. En todo caso, se coincide en que el desarrollo de proyectos productivos rentables contribuirá a desactivar los narcocultivos que, desde el punto de vista ambiental, causan severos daños a los recursos naturales, sobre todo en zonas de fragilidad ecosistémica.

Salud ambiental



Considera el Gobierno de especial interés adoptar una Política Nacional de Salud Ambiental con base en el Plan Nacional de Salud Ambiental, Planasa, 2000 - 2010. El CNA llamó la atención sobre la necesidad de revisar las obligaciones impuestas a las autoridades ambientales regionales de invertir en procesos de saneamiento básico, suministro de agua potable, provisión de viviendas, tratamiento de aguas residuales o dotación y operación de rellenos sanitarios. Ello debido a que son compromisos inherentes a las autoridades locales o regionales y, en ningún caso, de las CAR en su condición de autoridades ambientales o de administradoras de los recursos naturales.

No obstante, se reconoció que existen compromisos de hecho en estas materias (caso de la CAR de Cundinamarca) que deberán desmontarse de manera paulatina en la medida en que los entes territoriales asuman su obligación al respecto.

Educación, cultura y participación ciudadana



Tres propuestas sobresalen en el conjunto de iniciativas consideradas en las Bases: el fomento de la cultura participativa, la conformación del Comité Nacional de Educación Ambiental y la incorporación en ésta de los temas del riesgo y la biodiversidad.

Por su parte, el CNA hizo un pormenorizado análisis de estos estratégicos temas y planteó las siguientes acciones principales:

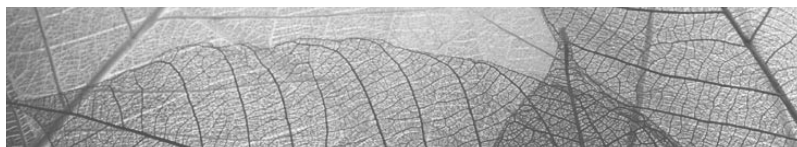
- Tomar en cuenta la realidad ambiental urbana y evitar el excesivo énfasis en la relación ambiente – entorno rural;
- Inducir por todos los medios la noción de que el consumo tome en cuenta las limitaciones ambientales (ahorro de agua, de materiales, etc.) y no sólo su racionalidad económica;
- Diseñar un programa de capacitación para los docentes que permita unificar criterios en la transmisión del conocimiento sobre el medio ambiente y la actitud sobre su conservación;

- Fortalecer los PRAES e incluir la educación ambiental en todos los currículos universitarios;
 - Fomentar el sentido de lugar y apropiación de territorio de los colombianos fomentando la exploración, la creatividad y la apropiación de lo natural;
 - Construir indicadores que permitan medir el cambio cultural;
 - Garantizar el acceso de los ciudadanos a la información de las entidades públicas, como la mejor manera de estimular su participación en los asuntos colectivos. En este campo las entidades deben ser activas y no pasivas;
 - Establecer como una modalidad de sanción frente a transgresiones de la normatividad ambiental la comparecencia a cursos de capacitación ambiental;
- Fortalecer la educación no formal, en particular la que resulta de los medios masivos de comunicación, con seminarios permanentes de actualización a periodistas y comunicadores sociales;
 - Adelantar un estudio a escala nacional para evaluar la efectividad y representatividad de los mecanismos de participación ciudadana y adoptar los correctivos que sean necesarios. Entre las áreas a investigar debe incluirse lo

relativo a la participación de la sociedad civil en los organismos del Estado, y

- Tener en cuenta que el desarrollo de tecnologías amigables con el medio ambiente debe recibir el pleno respaldo del Estado.

Desarrollo institucional



Tanto las Bases como el CNA plantean numerosas iniciativas que se complementan, y algunas en las cuales hay discrepancias sobre el crucial tema del desarrollo institucional de la gestión ambiental pública.

Existe consenso sobre la conveniencia de una revisión amplia y participativa de la actual estructura institucional del SINA, que incluya la evaluación de todas las Autoridades Ambientales y que propenda por la claridad en sus funciones e interrelaciones, fortalezca su capacidad técnica y desarrolle esquemas participativos para la definición de su gestión y para rendición de cuentas. En particular, se deberán precisar las reformas necesarias en la captación de los recursos (sobretasa ambiental y transferencias del

sector eléctrico); y delimitación de los aspectos ambientales urbanos y rurales. Además, para tal fin, se debe incluir en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo un artículo que defina ambiente urbano, patrimonio y rentas de las unidades ambientales de los grandes centros urbanos y las áreas metropolitanas.

De la misma manera es conveniente revisar y actualizar la normatividad ambiental para adecuarla a las exigencias de la hora contemporánea, preservando su carácter integral.

Para tal finalidad es urgente la conformación de una gran Comisión que proponga un plan de reformas que obedezcan a una concepción holística y no a visiones parciales. Legislar aisladamente sobre el agua, el aire, los ecosistemas, los páramos o cualquier componente sin tener en cuenta la visión ecosistémica sobre los mismos, puede conducir a grandes equivocaciones.

El CNA estima que todas las entidades del Estado deben comprometerse en la gestión ambiental. Aquellas entidades que tiene una incidencia directa en el tema ambiental, como Inviás, Ecopetrol, Ministerio de Agricultura, entre otros, deben tener sus propias oficinas para el manejo de estos asuntos, como sucedió hace unos años. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación debe revivir el grupo ambiental que tuvo en una época, para garantizar la

atención permanente de este aspecto en la evaluación de las inversiones estatales.

Campo de especial interés es lograr la consolidación de los sistemas de Información Ambiental (SIAC) y de indicadores para evaluar la gestión ambiental. Como parte de este propósito, el CNA hizo especial énfasis en la construcción de una línea base del estado de los recursos naturales y el ambiente, condición *sine qua non* para desarrollar evaluaciones objetivas sobre los impactos ambientales y los resultados de la gestión. De igual modo, es de especial importancia la formulación y ejecución de un programa nacional de investigaciones en el campo ambiental con el fin de armonizar las labores cumplidas por las entidades del SINA y, en particular, los institutos de investigación y las CAR.

Resulta muy importante la propuesta de fortalecer las agendas interministeriales e intersectoriales y los procesos que conduzcan al perfeccionamiento de las metodologías y sistemas de planificación y de información ambiental.

En el campo de las competencias es conveniente adelantar un proceso legal de clarificación y precisión de las correspondientes a los diferentes componentes del SINA y, de manera particular, en lo referente a las Unidades Ambientales Urbanas, las CAR, la Unidad de Parques Nacionales, Cormagdalena y los entes territoriales. Para tal finalidad,

el CNA sugirió tomar en cuenta la jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional y la conformación de una Comisión de Expertos, con apoyo de organismos internacionales, que prepare una propuesta al respecto. En todo caso, se considera que las entidades cuya finalidad es ejercer la autoridad ambiental y administrar los recursos naturales deben actuar con plena independencia y autonomía de otras autoridades o instancias estatales.

En cuanto a la financiación las Bases proponen definir una estrategia financiera para las entidades del SINA que garantice su sostenibilidad, reorganice los mecanismos financieros actuales y asegure una redistribución más equitativa de los recursos que financian la gestión.

A ello el CNA agrega que el Gobierno Nacional no puede ni debe desentenderse de la financiación de la gestión, particularmente de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible que, por su propia naturaleza, no están en condiciones de generar recursos propios.

En todo caso, los esfuerzos en materia ambiental que se realicen en el país serán menos efectivos si la inversión ambiental pública sigue decayendo, como ha sucedido en los últimos años.

Desde el punto de vista de los mecanismos de comando y control el CNA ve con preocupación el desmonte pau-

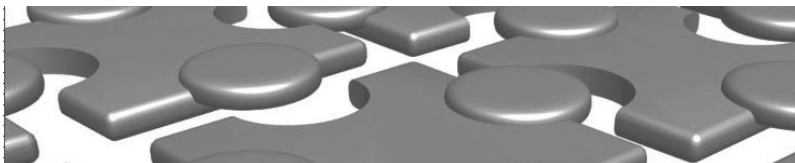
latino del licenciamiento ambiental. Considera que si bien las guías ambientales y las evaluaciones estratégicas ambientales son útiles, la licencia es un instrumento imprescindible para las actividades y obras que causan severos impactos en el medio ambiente y en el uso de los recursos naturales.

El CNA recomienda que el MAVDT cumpla con la obligación legal de expedir la metodología para realizar la valoración de los costos ambientales, instrumento de suma importancia para que los órganos de control y la propia ciudadanía puedan estimar los daños al patrimonio natural que causan las actividades públicas y privadas.

Estima de suma importancia que el Estado cuente con los instrumentos necesarios para intervenir con éxito en la agenda ambiental internacional. Para tal efecto, sugiere la consolidación de un grupo interinstitucional en el cual participen representantes del SINA y del ministerio de Relaciones Exteriores.

El CNA planteó la conveniencia de estudiar si el tema ambiental en el alto nivel del gobierno central debe o no recuperar su carácter exclusivo, y que los asuntos de vivienda sean asumidos por otras agendas del Estado. Y recomendó que las CAR hagan un esfuerzo sistemático de concertación y coordinación para la adecuada atención de ecosistemas conjuntos.

TLC Colombia - Estados Unidos



En cuanto a los Tratados de Libre Comercio y, de manera particular, el celebrado con los EE.UU., el CNA recomendó hacer una evaluación cuidadosa de sus diferentes componentes para definir sus oportunidades y riesgos y revisar el estado de la legislación en cuanto a su efectividad y capacidad de cumplimiento.

Existe la creencia que el libre comercio limita, restringe y afecta la protección ambiental. Sin embargo, se evidencia, al parecer, que entre más se activan los acuerdos comerciales, más rigurosos se tornan los requerimientos ambientales a cumplir. Sin embargo, se requiere una legislación clara y una capacidad institucional eficiente en el sector ambiental, con el fin de mejorar la gestión comercial del país frente al escenario de los TLC.

La firma de este tipo de Tratados exige que se desarrolle una gobernabilidad ambiental previa que incluya estrategias participativas.

En términos prácticos, el CNA propuso que el MAVDT y las CAR deben realizar una mesa de trabajo con los exporta-

dores, con el fin de consolidar acuerdos y hacer viable la producción de bienes exportables con el cumplimiento de la legislación ambiental.

No obstante, no existe consenso sobre los impactos esperados de la integración a los mercados mundiales, mediante la liberación del comercio. Las posiciones van desde las predicciones más catastróficas hasta las más benignas y favorables. Por tales circunstancias se debe emprender, a través de Asocars en unión con los principales gremios, un estudio a fondo, para poder contribuir a la formulación de la Agenda Interna¹⁴.

Detrimento del patrimonio ambiental



El CNA destacó la importancia de la iniciativa planteada por el contralor general de la República doctor Julio César Turbay Quintero, de establecer, a partir de las previsiones constitucionales y mediante acto legal, la responsabilidad fiscal por los daños que se causen al patrimonio ambiental (natural y construido) por parte de personas o entidades

14 Véase en la Memoria el documento del ciudadano EFRAÍN OLARTE OLARTE.

públicas o privadas. La legislación ya consagra el delito ecológico, pero se debe determinar el resarcimiento al Estado de los daños que se produzcan por acción o por omisión, en el patrimonio ambiental.

Política de población y otros asuntos



Las Bases proponen asignar la función de formulación de la política de población a una entidad en particular. El CNA estima que por tratarse de un asunto multicausal y multi-sectorial, lo previsto en la Ley 99 de 1993 es correcto. Las agencias involucradas deben hacer un esfuerzo de concertación para cumplir con este mandato legal, sobre todo teniendo en cuenta que la moderación de las tasas demográficas disminuye la presión sobre los recursos naturales. Además deberían tener en cuenta los retos que imponen los grandes procesos migratorios de las últimas décadas.

Importa destacar el énfasis concedido en las Bases a las acciones orientadas a la conservación y aprovechamiento de los ecosistemas estratégicos de la Sierra Nevada de Santa Marta, el Macizo Colombiano, la Costa Pacífica, las islas de San Andrés y Providencia, entre otros, así como

las reservas indígenas y los territorios de las comunidades afrocolombianas. Por su parte, el CNA llamó la atención sobre la importancia del debido reconocimiento y la defensa de estas comunidades, de sus costumbres y sus conocimientos ancestrales.

Las Bases: ¿una propuesta retórica?

Por último, cabe señalar que las acciones e iniciativas contenidas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 sólo serán una realidad tangible si el país cuenta con un Sistema Nacional Ambiental fuerte, autónomo y con los recursos adecuados.

De allí que preocupe el hecho de que la inversión del Nivel Central prevista para el cuatrienio 2007 - 2010 apenas alcance a los \$545.600 millones aproximadamente, o sea un promedio de \$136.000 millones por año.

Ello contrasta con el promedio anual de la inversión en el cuatrienio pasado –que tampoco registra cifras satisfactorias– en el cual el gasto del gobierno central fue de \$215 mil millones aproximadamente¹⁵.

15 Contraloría General de la República. Informe *El estado de los recursos naturales y el ambiente*, 2005 - 2006. Esta es una tendencia que viene desde 2002, como se aprecia en el comentario del

Ello significa que la capacidad para ejecutar el programa ambiental contenido en el Plan Nacional de Desarrollo puede llegar a ser retórica y no una realidad tangible.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Plan de desarrollo 2002 – 2006*: “Al CNP le preocupa la muy inadecuada provisión de recursos presupuestales para la gestión ambiental. En efecto, el Plan de Inversiones 2003-2006 prevé una asignación total, que corresponde en su integridad al sector central, que implica una reducción aproximada del 50% en relación con lo ejecutado en el período 1999 - 2002. Esta reducción es la más drástica de las ejecutadas en los diferentes sectores, lo que sería un indicativo de la baja prioridad relativa que le otorga el Gobierno al tema ambiental y, en general, crea interrogantes sobre la capacidad para el cumplimiento de las metas propuestas y el adecuado ejercicio de las funciones propias de la autoridad ambiental que, en últimas, constituye el eje fundamental de la existencia del Sistema Nacional Ambiental”.