



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD

La propuesta de Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Iván Duque.

Documento de análisis

CONTENIDO

1. Impulso a megaproyectos de infraestructura, asociaciones público privadas y ausencia de veeduría ciudadana
2. Colombia no está lista para aumentar la producción petrolera
3. Eliminación de la protección y delimitación de páramos
4. Participación ciudadana y protección a líderes sociales sin la ratificación del Acuerdo de Escazú
5. Debilidad en la lucha contra la deforestación y el cambio climático



La propuesta de Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Iván Duque

Documento de análisis

El proyecto de ley sobre Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*, se enmarca en la implementación de 28 pactos, definidos como objetivos de política pública que cumplirían los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS).

Ambiente y Sociedad presenta a continuación un análisis del contenido de las bases del Plan y del proyecto de ley. Se centra en cinco temas de interés en relación con la garantía de los derechos al ambiente sano, la participación ciudadana y el acceso a la información.

1. Impulso a megaproyectos de infraestructura, asociaciones público-privadas y ausencia de veeduría ciudadana

El fortalecimiento del sector de infraestructura de transporte en el PND tiene como meta la implementación del noveno ODS, sobre industria, innovación e infraestructura¹. Para cumplirlo, se propone un presupuesto de 86,3 billones de pesos al sector transporte.

Para comenzar, es necesario señalar que la infraestructura de transporte sostenible no es un objetivo de política pública y, por lo tanto, carece de estrategias claras y de presupuesto específico.

Por otra parte, la promoción de la infraestructura de transporte no incorpora los impactos socio-ambientales generados por la ejecución de estos proyectos, pese a que instituciones como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) han reconocido que lo concerniente con la construcción de esa infraestructura es una de las causas directas generadoras del 70 % de la deforestación en el territorio nacional². Además, otras entidades lo consideran como coadyuvante en la ampliación de la frontera agrícola en ecosistemas estratégicos, como la Amazonia colombiana, en la que se ha ampliado la frontera agrícola en un 48 % (de 3.286.798 hectáreas, en 2002, a 4.865.053, en 2016)³, por causa de la infraestructura.

Las bases del PND proponen como medida para el control de la deforestación y la prevención de la degradación de los ecosistemas en el sector infraestructura de transporte elaborar “criterios” en los diferentes planes viales y de transporte en cabeza del Ministerio de Transporte. Pero este proceso no incluye la participación de las comunidades afectadas por

¹ “El cual busca el desarrollo y modernización de infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad logrando un acceso equitativo de las mismas, en el marco de procesos ambientalmente racionales”.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>

² Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC)

³ *¿Cómo ha avanzado la frontera agropecuaria en la amazonia colombiana en los últimos 14 años?* Instituto SINCHI. <https://www.sinchi.org.co/como-ha-avanzado-la-frontera-agropecuaria-en-la-amazonia-colombiana-en-los-ultimos-14-anos>



la ejecución de estas obras, lo que significa que no se toman en cuenta su conocimiento, y sus sugerencias.

El “Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional” que hace parte de las bases PND tiene como objetivos “modernizar, simplificar y hacer más eficiente el marco institucional del sector transporte”. Parte de que la problemática para el avance del sector es la ausencia de reglas claras en materia de consulta previa y licenciamiento ambiental. Como alternativa, propone la formulación de procedimiento y trámites más ágiles; al mismo tiempo, se reconoce como objetivo institucional la terminación de las vías 4G.

La reducción del procedimiento de licenciamiento ambiental en el sector de infraestructura de transporte se hace a costa de desconocer impactos sociales, ambientales y financieros y la intervención de las comunidades. El caso de la vía Perimetral del Oriente de Cundinamarca demuestra, en la perspectiva de atender esos posibles impactos, la necesidad del fortalecer la participación de las comunidades desde las fases previas de planeación y estructuración de los proyectos: las comunidades que iban a ser afectadas con esta vía solicitaron la revisión del trazado porque atraviesa áreas de interés hídrico (acueductos y aguas termales), lo que pone en riesgo la disponibilidad y calidad de las aguas. Ellas indicaron la precariedad en la socialización del proyecto y de los Estudios de Impacto Ambiental.

El PND 2018-2022 impulsa el sector de infraestructura de transporte, principalmente la cartera de proyectos 4G, mediante la figura de Asociaciones Público-Privadas, a las que se les han hecho serios cuestionamientos en términos de la transparencia en la negociación de los contratos. Por ejemplo, la Superintendencia de Industria y Comercio inició investigación a la concesionaria en la obra Vía 40 Express, por colusión y otras prácticas anticompetitivas en las que habría ocurrido en el proceso de selección contractual.

Otro caso en materia de Asociaciones Público-Privadas es el proyecto de navegabilidad del río Magdalena. El PND 2018 - 2022 lo promueve directamente pese a que tiene más de un año de retraso y desde su formulación ha sido duramente criticado por aumentar el vertimiento al río de materiales pesados de 2,6 a 6 millones de toneladas, lo que pone en peligro inminente a las comunidades ribereñas y al ecosistema. Estos hechos y la relación de empresas ejecutoras de contratos 4G con escándalos de corrupción constituyen una voz de alarma sobre esta figura de contratación.

2. Colombia no está lista para aumentar la producción petrolera

Las bases del PND 2019-2022 (página 690, Indicadores de producto) señalan que Colombia debería aumentar su capacidad institucional para pasar de 46 a 207 bloques de exploración petrolera. Sin embargo, existen una deficiente información sobre los impactos, bajos estándares ambientales e incapacidad institucional para controlar las violaciones a las licencias ambientales y el creciente daño ambiental. Además, el aumento en el número de exploraciones va en dirección opuesta a los postulados de transición energética que se mencionan PND. Hay literatura y jurisprudencia sobre casos en los que se violan las licencias ambientales y los Planes de Manejo Ambiental (PMA) o se incumplen los Programas de Beneficios a las Comunidades (PBC).



3. Eliminación de la protección y delimitación de páramos

Existen diferentes normativas promulgadas desde uno u otro gobierno para proteger los servicios que prestan los páramos. El Plan Nacional de Desarrollo del anterior gobierno (ley 1753 de 2015) planteó en su artículo 173 la necesidad de demarcar y proteger los páramos, por lo que ordenó al MADS delimitarlos y generar programas de sustitución y reconversión de actividades agropecuarias. Adicionalmente, creó una protección especial de la siguiente manera:

*PARÁGRAFO 2o. En el área de referencia que no sea incluida dentro del área del páramo delimitada no estará permitido otorgar **nuevos títulos mineros** o suscribir nuevos contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, ni el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias (negrita agregada).*

Este párrafo se desarrolla armónicamente mediante los numerales 1, 2 y 5 del artículo 5 de la ley 1930 de 2018 (Ley de Páramos). Sin embargo, el actual Proyecto de Ley del PND, en su artículo 183, deroga expresamente el citado artículo 173 del PND anterior, por lo que se genera una incertidumbre jurídica frente a la necesidad o no de delimitar y proteger los páramos, si bien, al estar vigente la ley 1930 de 2018, puede entenderse que la obligación se mantiene. La preocupación radica en que existiría un vacío jurídico frente al tema de los títulos mineros, pues la ley 1930 no los prohíbe explícitamente, mientras que el anterior PND (artículo 173) si los prohibía, de modo que, si se deroga, se generaría una duda interpretativa: ¿quedaría tácitamente permitido el otorgamiento de títulos? ¿Qué sentido tendría otorgar títulos si no se puede hacer explotación del mineral en área de páramos?

Teniendo en cuenta que muchas zonas del país, se han otorgado títulos mineros y el beneficiario inicia la explotación informal sin surtir el proceso de licenciamiento ambiental, es importante que la norma no deje vacíos que se puedan convertir en afectaciones ambientales en los páramos.

Para comprender la dimensión de lo anterior, pongamos el problema en contexto. Según el MADS, en el país se han identificado 37 complejos de páramos que cubren casi 3 millones de hectáreas (ha). Estos complejos se catalogan como espacios de una gran importancia hídrica y cultural, altamente vulnerables por su fragilidad ecológica y que están amenazados por impactos económicos y ambientales.

Algunos datos indican que los páramos en Colombia abastecen el 70 % del líquido vital a las tres cuartas partes de sus casi 50 millones de habitantes y ocupan territorios de más del 35 % de los municipios del país (400 en total).

A pesar de su importancia, diversas prácticas socioeconómicas han ocasionado la transformación del 13% de la superficie de los páramos. La situación más dramática es la del complejo de páramos Altiplano Cundiboyacense, situado en la cordillera Oriental. El 70% de su cobertura ha cambiado: 3.642 ha, de un total de 4.657 ha.



Esto genera diversos impactos negativos como la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, la pérdida de biodiversidad (alguna endémica) y la destrucción del paisaje. Estos impactos entorpecen la relación clima-suelo-vegetación, que es la que los dota de suscita la capacidad del páramo de interceptar, almacenar y regular los flujos hídricos superficiales y de recargar acuíferos (por consiguiente, de abastecer de agua para el riego, el consumo humano y la generación de energía), así como de almacenar carbono y aportar a la mitigación del cambio climático.

Existen diferentes normativas promulgadas desde el Gobierno Nacional para proteger los servicios que prestan los páramos, entre ellos el anterior Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015), el cual planteó en su artículo 173 la necesidad de demarcar y proteger los páramos, por lo que ordenó al Ministerio de Ambiente delimitarlos y generar programas de sustitución y reconversión de actividades agropecuarias. Adicionalmente creó una protección especial de la siguiente forma:

*PARÁGRAFO 2o. En el área de referencia que no sea incluida dentro del área del páramo delimitada, no estará permitido otorgar **nuevos títulos mineros** o suscribir nuevos contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, ni el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias.*

Este párrafo es desarrollado armónicamente por los numerales 1, 2 y 5 del artículo 5 de la Ley 1930 de 2018 (Ley de Páramos). Sin embargo, el actual Proyecto de Ley del PND en su artículo 183, deroga expresamente el citado artículo 173 del PND anterior, por lo que se genera una incertidumbre jurídica frente a la necesidad o no de delimitar y proteger los páramos, si bien al estar vigente la Ley 1930 de 2018, se puede entender que la obligación continua. La preocupación radica en que existiría un vacío jurídico frente al tema de los títulos mineros, pues la Ley 1930 no los prohíbe explícitamente, mientras que el anterior PND (art 173) si los prohíbe, de modo que, si se deroga, se generaría una duda interpretativa: ¿quedaría tácitamente permitido el otorgamiento de títulos? ¿Qué sentido tendría otorgar títulos si no se puede realizar explotación del mineral en área de páramos?

Teniendo en cuenta que muchas zonas del país, se han otorgado títulos mineros y el beneficiario inicia la explotación informal sin surtir el proceso de licenciamiento ambiental, es importante que la norma no deje vacíos que se puedan convertir en afectaciones ambientales en los páramos

4. La participación ciudadana y la protección a líderes sociales, sin la ratificación del Acuerdo de Escazú

El *Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación y Justicia en Asuntos Ambientales para América Latina y el Caribe* o *Acuerdo de Escazú* se adoptó en marzo de 2018 por veinticuatro países de la región, entre ellos Colombia⁴: “es el primer tratado sobre

⁴ Gómez, Natalia. (2018). *Colombia y el Acuerdo de Escazú. Democracia ambiental en el derecho Internacional. Una presentación sobre el Acuerdo Regional se América Latina y el Caribe que regula el acceso*



medio ambiente y derechos humanos de la región y el primer instrumento vinculante en el mundo que reconoce el rol de las personas defensoras del ambiente. En él se incluyen también obligaciones para su protección”.

El acuerdo desarrolla el principio 10 de la *Declaración de Río* de 1992, base para la legislación nacional en torno a los derechos a la información, participación y justicia ambiental. Pese a su importancia y a que Colombia lo adoptó, no lo ha firmado ni ratificado, como sí lo hicieron a finales del año anterior otros países de la región.

Al tiempo que eso sucede, el *Pacto de cero tolerancia a la corrupción y a la falta de transparencia*, consignado en las bases del PND 2018-2022 reconoce que la participación ciudadana no debe entenderse como un obstáculo para las instituciones y que es un mecanismo idóneo para lograr que las acciones del Estado sean efectivas. En ese sentido, incluye entre sus propuestas, formular una política pública de transparencia, integridad y legalidad para fortalecer la transparencia y el acceso a la información (pág. 66). Y la Política Nacional de Inclusión y Participación Democrática, con la participación de la sociedad civil (pág. 93).

Colombia es uno de los países en América Latina con mayor número de conflictos socio ambientales, aunque posee diferentes mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental⁵. Firmar y ratificar el *Acuerdo de Escazú* reforzaría la idea de un gobierno participativo, aspecto que se enuncia en los artículos del PND que van del 7.1 al 7.14. Estos regulan y fortalecen el derecho a la participación ambiental al reconocerlo como derecho y como obligación que tienen los Estados de promover los mecanismos de participación ciudadana ambiental (artículo 7.2); igual, consagran la obligación de asegurar que la participación del público se haga en debida forma y que debe darse en las etapas iniciales del proceso (artículo 7.4)⁶.

Las bases del PND (pág. 14) señalan que 232 líderes sociales y defensores de derechos humanos murieron asesinados entre 2016 y el 31 de diciembre de 2018 y que tienen como característica común la defensa del territorio y los recursos naturales. Dicha cifra nos ubica en el segundo puesto en las estadísticas de asesinato de líderes en América Latina. Para prevenir más asesinatos se expidió el decreto 2137 de 2018 que crea el Plan de Acción Oportuna en el marco de la implementación de medidas de protección, que se refuerza en las bases del plan con el compromiso de establecer un pacto para brindar asistencia técnica en la adopción de instrumentos de prevención y protección para quienes están al frente de causas que defienden derechos humanos (pág. 25).

Si bien es positivo que se establezcan medidas específicas para la protección de los defensores de derechos humanos, incluidos los defensores ambientales, y se busca el fortalecimiento de la participación ciudadana, el gobierno debe garantizar los derechos a la información y participación más allá de los mecanismos existentes, para, de esta forma prevenir efectivamente cualquier tipo de amenaza. El primer paso para esto es ratificar el

a la información, participación y justicia en asuntos ambientales. Bogotá, Colombia. Asociación Ambiente y Sociedad. Pág. 12.

⁵ Ibidem. Pág. 38.

⁶ Ibidem. Págs. 64 – 70



Acuerdo de Escazú teniendo en cuenta que su artículo 9 se dirige a la protección de personas defensoras ambientales en la región y que su artículo 4.6 identifica como obligación de los Estados otorgarles reconocimiento y protección a las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que trabajen por la protección del medio ambiente⁷.

5. Debilidad en la lucha contra la deforestación y el cambio climático

Las bases del PND se caracterizan por la compartimentación: partiendo de los pactos estructurales, remite a los transversales y, así, sucesivamente. De esa manera, deja sin definir el grado de compromiso y el aumento de ambición necesario para enfrentar el cambio climático en el país.

En el diagnóstico del “Pacto transversal por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, en la sección de “Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático” se resalta el informe sobre calentamiento global del 1,5°C, del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). Dice que mantenerse bajo ese 1,5°C es aún posible si se toman acciones urgentes que disminuyan las emisiones de GEI. Pero estas acciones no se mencionan en el Plan.

Colombia, al prever en 2015 documento de Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (NDC) elaborada en 2015 se comprometió con una reducción del 20 % de sus GEI con respecto a la línea base en la que el país no haría nada por hacer reducciones, conocida como BAU (Business As Usual), y en un 10% de reducción adicional, condicionado a recibir ayuda internacional. El PND presenta como indicador el cumplimiento de la meta del 20 % partiendo de que el sector AFOLU (agricultura, bosques y otros usos de la tierra) representaba⁸ en 2010 el 58 % de las emisiones de GEI y de otras consideraciones que ya no son válidas, ya que la meta de deforestación prevista para el 2030 (cerca de 200.000 has) ya se superó el año pasado (219.973 ha). La deforestación solo aparece como meta en el apartado del PND titulado “Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación” y no en aquellos apartes donde se habla directamente de los motores y causas subyacentes de la deforestación reconocidos en el mismo PND. La deforestación, en el mejor de los casos, permanece, nunca disminuye.

Aplaudimos que se reconozca la importancia de los temas de deforestación en los municipios PDET y que se plantee priorizar el desarrollo de las acciones tendientes a reducir el fenómeno, pues corresponde a lo largamente estudiado y determinado por la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB). Pero, cabe preguntar: ¿son suficientes estas medidas? ¿Hay un aumento de ambición en términos de cambio climático? ¿Responden las medidas al aumento dramático de la deforestación de los últimos dos años, sin tener la cifra oficial de 2018? ¿Por el contrario, no nos dejan ante un panorama en el que la deforestación legal y planeada se suma a la ilegal y no planeada que

⁷ *Ibidem*. Pág. 76

⁸ Según el documento soporte de las NDC presentado por el Ministerio de Ambiente en 2015.



imperera ya en Colombia? ¿Y entonces el lema “producir conservando y conservar produciendo” es solo una frase de cajón, vacía?

Proponemos que se adopte de manera urgente un monitoreo al financiamiento climático, que sea transparente y que pueda ejercerse con control social, desde la sociedad civil y las comunidades étnicas y campesinas a las que se dirige ese financiamiento.

Frente a la NDC, llamamos a la transparencia y a empezar por fijar metas cuantificables por sector, que puedan monitorearse en el tiempo y ante las que puedan tomarse acciones correctivas oportunas, en el caso de presentar escenarios diferentes a lo esperado.

En cuanto a la deforestación, en primer lugar, definir acciones contundentes frente a la degradación, a partir de reconocer su inmenso aporte en emisiones de GEI.

En segundo lugar, incluir la gestión comunitaria de los bosques como una forma real tanto de frenar la deforestación y la degradación, como de aportar al desarrollo sostenible de esas comunidades y al sector forestal del país en términos de PIB.

En tercer término, incluir componentes prospectivos de deforestación y degradación en todos aquellos proyectos objeto de licenciamiento ambiental, en especial, aquellos relacionados con empresas extractivas e infraestructura. De igual manera, hacer prospección sobre los proyectos y acciones de agroindustria.

Finalmente, es necesario que los pasivos ambientales tengan una escala temporal mayor, que permita asociar por un período largo a aquellas empresas o entidades que los generen. Este tipo de acciones podría validar y generar el impacto esperado con las acciones planteadas en términos de eco etiquetado y tasas retributivas.