



EL SENADO EN LAS REGIONES:

▶ **FORO** - MAYO 12 DE 2017 ◀

EL MEDIO AMBIENTE COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO

▶ **VILLAVICENCIO** ◀



C i c l o d e
FOROS REGIONALES
SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA



Los llanos orientales:

Hidrocarburos, Medio Ambiente y Desarrollo
Foros Regionales
Senado de la República

Documento elaborado como consultoría

Diego Andrés Quintero Sánchez
M.A. Gobierno y Políticas Públicas
dbrunoq@gmail.com

Bogotá D.C. julio de 2017



Contenido

Introducción	4
Contexto	6
Foros Regionales Senado de la República de Colombia	8
Primer panel: “Turismo ecológico como una alternativa de desarrollo sostenible para el Meta”	9
Intervención de la Señora Ministra: María Claudia Lacouture	9
Intervención de la Señora Senadora: Rosmery Martínez	10
Intervención de la Señora Senadora Nohora Stella Tovar	11
Intervención del Señor Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo	11
Intervención del Director de Investigaciones de la Universidad de los Llanos: Marco Aurelio Torres	12
Segundo panel: “El desarrollo del Meta, entre la conservación del medio ambiente y la explotación energético minera”	13
Intervención del Señor Ministro de Minas y Energía: Germán Arce	13
Introducción Panel 2	14
Intervención del Señora Directora de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA): Clara Victoria González	15
Intervención de la Señora Senadora: Maritza Martínez	15
Intervención del Señora Directora de la Corporación de Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental: Sonia Pabón	17
Intervención del Señor Presidente de la Agencia nacional de Hidrocarburos: Orlando Velandia	17
Análisis sobre la participación ciudadana, conclusiones y recomendaciones	18
Paz y Desarrollo del Turismo:	19
Medio Ambiente y Desarrollo, un discusión dilemática?	21
Autonomía Territorial y Propiedad del Subsuelo	22
Referencias	24



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



Introducción



En el marco de la implementación del Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente, la Presidencia del Senado de la República, ha tomado la iniciativa y suscribió el compromiso de promover espacios regionales que permitan acercar el poder legislativo a los departamentos; el objetivo de estos espacios es que los senadores puedan tener un contacto más cercano con las regiones, con el propósito de debatir temáticas de interés para los territorios y darle a conocer a la ciudadanía las medidas que se están desarrollando en estos temas. Estos espacios se han denominado foros regionales y vienen realizándose exitosamente desde agosto de 2016.

En este contexto, el 24 de febrero de 2017 se realizó en Villavicencio, el Foro Regional que tuvo como tema central el Desarrollo, una disyuntiva entre medio ambiente e industria extractiva.

El Foro Regional se desarrolló en dos paneles, el primero se refirió al turismo ecológico como una alternativa de desarrollo sostenible para el Meta y contó con la presencia de la Señora Ministra de Industria, Comercio y Turismo, María Claudia Lacouture quien hizo la apertura, también estuvieron presentes el señor Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Luis Gilberto Murillo, los Senadores: Nohora Estella Tovar del Centro Democrático, Rosmell Martínez de Cambio

Radical y el Director de Investigaciones de la Universidad De Los Llanos: Marco Aurelio Gómez.

El segundo panel presenta una disyuntiva para el Meta, entre la industria del petróleo y el medio ambiente; fue introducido por el señor Ministro de minas y energía Germán Arce, de la discusión hicieron parte: La senadora Maritza Martínez del Partido de la U, Claudia González de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; Orlando Velandia, Presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y Sonia Pabón de la Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental.

Este documento presenta una síntesis con los aspectos más relevantes de las intervenciones de cada panelista y adicionalmente recoge las inquietudes y propuestas ciudadanas para formular algunas recomendaciones que, en el marco de la política pública, puedan servir como un referente para el trabajo legislativo.

Se presentará a continuación el contexto que enmarca la situación de posible tensión entre el desarrollo basado en las industrias extractivas y la posibilidad de potenciar una industria alternativa como el turismo, a partir de la experiencia del departamento del Meta. Posteriormente se presentan las memorias sobre los paneles principales para terminar con las conclusiones y recomendaciones.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



Contexto



El departamento del Meta se caracteriza por su riqueza natural representada en recursos minero energéticos, pero también en biodiversidad. La Sierra de la Macarena, en el piedemonte andino en la selva amazónica y los llanos orientales, es el punto de encuentro de los ecosistemas andino, amazónico y orinocense. (Ministerio de Medio Ambiente, 2013).

Esta región ha sido reconocida por el Fondo Mundial para la Conservación como uno de los ocho ecosistemas estratégicos para la humanidad (las ecorregiones de los llanos y bosques de Apure y Villavicencio), y además posee la agrupación sierra Madre, clasificada como una de las áreas silvestres más ricas en humedales. (Corporinoquia, 2015).

Este potencial ha hecho que se concentren los intereses lícitos o ilícitos por la renta proveniente de su explotación.

Es así como el Meta tiene presencia de todos los grupos armados ilegales interesados en la renta del petróleo, pero también de las derivadas del tráfico de drogas de uso ilícito. Esta riqueza hace de este departamento uno de los que más contribuye al PIB nacional y la producción departamental se encuentra por encima del promedio nacional.

El Departamento del Meta ha recuperado en buena medida sus posibilidades de acceso al territorio a partir del desarrollo del proceso de paz con la Guerrilla de las FARC, esto ha hecho posible que se redescubran escenarios naturales con su potencial para el sector turístico, presentándose como una alternativa para el empleo y en general para el desarrollo de un región seriamente afectada por la caída de los precios internacionales del petróleo.

De acuerdo con el Ministro de Minas y Energía, el Meta ha aportado cerca del 32% del total de regalías que ha recibido la nación en los últimos 4 años y a partir de la caída de los precios del petróleo, el país ha perdido

cerca del 40% de los ingresos petroleros, esto implica también una disminución de los ingresos del Departamento en este rubro. La bonanza petrolera concentró la economía en este sector, dejando de lado la producción agrícola. Desde la Presidencia del Senado se busca explorar alternativas para el Meta para descubrir nuevas posibilidades en la economía nacional, incluyendo su potencial turístico.

Como consecuencia del proceso de paz se reconoce en el departamento la presencia de tres Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)¹, también que la economía del departamento puede disponer del área rural y riqueza hídrica, como potenciadores de reactivación económica.

Como una consecuencia del conflicto armado en la región, se encuentra que ha sido imposible desarrollar la capacidad institucional que permita identificar el potencial en biodiversidad que hoy se encuentra sin contabilizar; no existe un inventario de biodiversidad que permita al Estado, a la sociedad civil o a las comunidades reconocer posibilidades de desarrollo innovadoras, y ambientalmente sostenibles.

La riqueza probada y potencial en biodiversidad del departamento del Meta, pueden hacer plantearse un amplio rango de posibilidades distintas a la industria petrolera, desde al ecoturismo, la agro industria, la venta de servicios ambientales o la producción de energías limpias. El desarrollo ambiental de la región debe contribuir para consolidar este sector como una alternativa de desarrollo sostenible para las comunidades en el departamento. La biodiversidad es la mejor alternativa de desarrollo ético y sustentable y es deseable que la población encuentre apoyo institucional para alcanzarlo.

¹ Su objetivo es garantizar el cese al fuego y la dejación de armas, iniciar la preparación para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil y su tránsito a la legalidad (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017)



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



Foros Regionales Senado de Colombia



Primer panel: Turismo ecológico como una alternativa de desarrollo sostenible para el Meta



Intervención

MARÍA CLAUDIA LACOUTURE

ministra de comercio, industria y turismo

Este tipo de foros ayuda a fortalecer la relación entre el sector público y el sector privado, así como a fortalecer la acción interinstitucional con todos los actores de cada uno de los sectores regionales.

El desarrollo del sector turismo permite aprovechar los beneficios de la paz, hemos buscado en el turismo una opción de desarrollo, donde el ecoturismo juega un papel fundamental.

La sostenibilidad es un concepto que no se aplica solo al ecoturismo, sino a todo el sector productivo, de acuerdo con la política de desarrollo productivo que se ha venido construyendo, para lograr que efectivamente se genere productividad, inclusión e innovación en un país moderno pero sostenible.

En el Meta se trabaja en sectores de producción de materias primas como chocolate y palma de aceite, materias primas para confitería y confitería en general. La política del ministerio involucra también sectores de la manufactura como la industria gráfica o la producción y comercialización de autopartes buscando generar innovación.

Las exportaciones no minero energéticas han crecido en el Meta, en sectores que hacen parte de cadenas productivas diversas y que han permitido ampliar las posibilidades de diversificación del sector productivo como alternativa a la caída del sector minero energético. Se busca la ampliación de los mercados, pero también la generación de equidad en los territorios a partir de la creación de nuevo empleo en la región.

El turismo representa un sector que acompaña el desarrollo productivo que ha venido creciendo en los últimos 6 años y que puede crecer de manera importante en un contexto de paz. La paz nos da la posibilidad de conocer el territorio y construir legitimidad, permitiendo el crecimiento del turismo y las industrias asociadas a este.

El trabajo que ha adelantado el gobierno para promover el acceso al país de ciudadanos extranjeros, y la confianza que permiten estas dinámicas es un beneficio tangible de la paz. Otro beneficio de la paz al turismo es la imagen positiva de Colombia para los visitantes extranjeros. En los últimos seis años el turismo se ha convertido en el segundo sector generador de divisas en el país, el crecimiento ha sido del 52%, el número de turistas fronterizos aumento en el 9%, y 11,9% de crecimiento de turistas internacionales; para el Meta específicamente este número ha aumentado en 8,9%; todo esto se evidencia mientras la tasa de crecimiento en el mundo es de cerca del 3% en promedio. Esta es una oportunidad para los colombianos y particularmente para la Orinoquía.

La inversión extranjera directa para desarrollo de infraestructura hotelera ha crecido significativamente en

el Meta con sus implicaciones en materia de generación de empleo y demanda de bienes y servicios. La única manera de mantener este crecimiento es a través del trabajo mancomunado entre el sector público y el sector privado, con una estrategia que permita generar sostenibilidad. Esta estrategia se basa en un sistema de corredores sobre los que se desarrollan aspectos concentrados a partir de diferentes variables: Este es un enfoque eminentemente regional en el que se pretende avanzar en:

- Formación y capacitación, sobre todo en bilingüismo, (colegios amigos del turismo)
- Turismo seguro con la policía nacional bilingüe.
- Turismo responsable, sostenible y amigable con el medio ambiente.
- Formalización de las industrias y empresas para equilibrar la cancha y que quienes se benefician del turismo se encuentren formalizados
- Turismo de calidad. Organizaciones y personas capacitadas y certificadas para una mejor prestación de bienes y servicios; esto garantiza también la sostenibilidad en la cadena de valor que involucra este sector.

El turismo está en busca de experiencias variadas, la región de los llanos puede presentar complementariedad y por esto hemos integrado varios departamentos en un solo corredor o ruta turística. Se busca que la estrategia se aplique dentro del corredor, facilitando también que sea promocionado como destino turístico en escenarios internacionales.

El turismo se configura como un mecanismo rápido y seguro para generar desarrollo en las regiones. La sostenibilidad no es solo una necesidad sino una obligación a la que nos comprometimos en la Organización Mundial del Turismo a partir de 5 variables: buscar un desarrollo inclusivo y sostenible, lograr inclusión social al generar empleo y disminuir la pobreza, implementar eficiencia en el uso de los recursos, la protección del medio ambiente y la mitigación del cambio climático y finalmente la promoción de valores culturales y entendimiento en relación directa con la paz y la seguridad.

La Macarena se reconoce a nivel nacional e internacional como un ejemplo de desarrollo turístico sostenible que ha pasado de un territorio de conflicto a un territorio de paz. Existe la posibilidad de desarrollar turismo en escenarios que deben ser objeto de protección especial por su valor ecológico y biodiversidad.

La paz es una necesidad, que ya se hace evidente, para el crecimiento y desarrollo del sector turístico en regiones como la Orinoquía.

El turismo formalizado tiene la posibilidad de desarrollarse en escenarios que deben ser objeto de protección especial por su valor ecológico y biodiversidad.



Intervención
ROSMERY MARTÍNEZ
H. senadora de la República

"El turismo es otra modalidad de progreso y de trabajo, pero depende de la garantía de derechos a la población para que se puedan prestar los servicios turísticos en la región".

La Senadora consideró que falta mucha infraestructura para lograr un turismo saludable. Si se atiende a las frecuencias de los vuelos es limitada pues solo existen dos vuelos al día, adicionalmente, no hay bilingüismo en Colombia y aún no hay una jornada única.

"El desarrollo de infraestructura es fundamental para que el turismo llegue en las mejores condiciones al Meta"



Intervención
LUIS GILBERTO MURILLO
Ministro de Medio Ambiente
y Desarrollo Sostenible

El activo más importante que tiene el Meta y la región, es el inicio del sendero de la paz y hoy se ha expresado la evidencia de algunos de sus beneficios; este activo se expresa en la región con la posibilidad de acceder y aprovechar el patrimonio natural, dado que Colombia es uno de los países más diversos del planeta. En el Meta se tiene la posibilidad de balancear el desarrollo a partir de los recursos del subsuelo, del suelo, culturales, etc; como una tarea de la sostenibilidad.

La región debe valorar la infraestructura natural como la más importante y la que permite los desarrollos diversos, donde los activos naturales juegan un papel central; el Estado y la comunidad en la región deben jugar un rol protagónico para hacer frente a fenómenos como la captura ilegal de especies (el delfín rosado o tonina), o la deforestación.

Otro activo significativo tiene que ver con la conciencia que ya tiene la ciudadanía sobre la importancia del cuidado del patrimonio natural, el ejemplo de Caño Cristales le da un mensaje al país. En el Gobierno del presidente Santos se pasó de tener 13 millones de hectáreas protegidas a 23 millones y se espera doblar esta cifra. Sin embargo se necesita implementar reformas legales en ajuste de la política pública: está en desarrollo la reforma al sistema nacional ambiental, la ley general forestal y una ley que instaure el pago por servicios ambientales como un horizonte del deber ser en un momento de paz y construcción de país.

Se espera avanzar en el desarrollo institucional para crear un comité nacional de promoción del turismo de la naturaleza que busca responder a las inquietudes de las comunidades; las inquietudes en materia financiera

pueden resolverse a partir de la compensación desde el sector privado, específicamente en sectores como el petrolero, para que permitan conservar los activos naturales y mitigar los efectos transitorios que genera cada una de las industrias extractivas.

La riqueza del Meta puede convertirse en un laboratorio para el país, del cual se extraigan lecciones con potencial para ser implementadas en otros territorios.



Intervención
NOHORA STELLA TOVAR
H. senadora de la República

El Meta cuenta con las cualidades para tener un desarrollo sostenible, pero lamentablemente no se encuentra preparado, en el departamento existen diferentes iniciativas pero necesita del apoyo público con alianzas público - privadas (APP) que potencien y hagan sostenibles los desarrollos que hoy se tienen. La postura crítica se enfoca en desestimar el índice de ocupación hotelera descrito por el ministerio de turismo, se afirma que la crisis petrolera ha afectado también a este sector. “En realidad el potencial turístico y la infraestructura existente están sub utilizados”.

El petróleo volvió dependiente a la región y necesita de nueva inversión público privada para hacer del turismo un sector alternativo, el acceso a la región por vía terrestre, desde Bogotá, es de los más costosos del país restando competitividad a la región en materia turística; se necesita del concierto nacional, departamental, municipal y del sector privado para superar la crisis de desempleo que vive la región de la Orinoquía después del boom petrolero.



Intervención
MARCO AURELIO TORRES
Director de Investigaciones
de la Universidad de los Llanos

El papel de la academia en la región ha estado rezagado, la academia local debe comenzar a dar este salto cualitativo y aportar en los temas significativos que afectan e interesan en la perspectiva de desarrollo.

El turismo ecológico como una alternativa para el Meta, estaría inmerso en un concepto más amplio como el de turismo sostenible en el que se contempla la gestión de este a partir del involucramiento de las comunidades locales, de tal manera que se atienda al mantenimiento de la identidad cultural, guardando los procesos ecológicos esenciales, cuidando la diversidad biológica y los sistemas de vida; la pregunta es si ¿todo aquello que se llama ecoturismo o turismo sostenible, cumple con estas características? La evidencia presume una respuesta negativa a esta pregunta dado que hoy, después de las temporadas vacacionales, encontramos ríos y fuentes naturales seriamente afectadas por la actividad antrópica asociada a los visitantes.

Se propone desde la academia regional, pasar del concepto de gobernanza del agua a hablar de hidropolítica, entendiendo que, para esta región, el agua es el eje estructurador, que articula a toda la Orinoquía. A partir de esta reflexión el cuestionamiento siguiente es ¿qué entendemos por turismo ecológico y cómo lo vamos a desarrollar?

Es importante tener en cuenta que el medio ambiente se conforma como un entorno complejo, se pregunta, como escenario regional, por el futuro de la agricultura familiar, de los mercados campesinos, de la ganadería tradicional diferenciada de la ganadería extensiva. El desarrollo debe comprenderse como una matriz que involucre sectores tradicionales con actividades como la minero energética, la agroindustrial, el turismo sostenible; ¿cómo participar colectivamente de las decisiones que involucran el desarrollo? La palabra sostenibilidad pasa por tener en cuenta esta realidad compleja, la confluencia de necesidades e intereses, buscando mantener el capital humano junto con la preservación del capital natural.

El turismo sostenible debe hacer parte de esta matriz, de esta realidad compleja, pero adicionalmente debe ser un turismo que se gestiona y se gestiona desde las propias comunidades, esta participación es determinante para que los cambios, en razón al emergente turismo ecológico, no afecten gravemente el equilibrio y desarrollo de las generaciones futuras.

Segundo panel: El desarrollo del Meta, entre la conservación del medio ambiente y la explotación energético minera



Intervención
GERMÁN ARCE
Ministro de Minas y Energía

Se propone generar una discusión incluyente, no es necesario eliminar la industria para proteger el medio ambiente, el diálogo constructivo ayuda a todos los actores interesados. Desde el ministerio de minas se da cuenta de que el ejercicio de las Industrias extractivas se puede hacer bien. El estado tiene la responsabilidad de velar por que estas actividades se hagan respetando el medio ambiente y a las comunidades que se encuentren afectadas directa o indirectamente por la actividad extractiva.

La presentación busca destacar la importancia de los hidrocarburos y de la minería para el país y para la región, teniendo en cuenta que el Meta es el principal aportante de recursos para la economía del país; en este sentido se busca relacionar la economía nacional con la economía del departamento para contextualizar la discusión en el foro.

Colombia no es un país petrolero, pero si un país con recursos petroleros y mineros. El 7% del PIB de Colombia corresponde a la producción de petróleo, para el Meta de cada 100 pesos 59 provienen del petróleo. El Meta es dependiente del petróleo, el país no lo es.

Colombia tuvo una pequeña bonanza en las últimas 2 décadas, el país petrolero no crecía desde la década del 90. El anterior gobierno reorganizó el sector: creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) e hizo de ECOPETROL una empresa que compite y se administra por acciones (500 mil colombianos tienen acciones de Ecopetrol); esto quiere decir que esta empresa pasó de ser la caja menor de los gobiernos para rendir cuentas a sus accionistas, incluyendo al Estado Colombiano (88% de las acciones). Esta es la decisión de política sectorial más importante de los últimos años, lo cual permitió que el país capturara parte de los ingresos que se produjeron con la pequeña bonanza. Cuando el precio del barril de petróleo llegó a 100 dólares, Colombia duplicó la producción.

Una de las principales señales para este mercado está dada por el precio del barril de petróleo, cuando el precio baja, la industria se deprime; en este caso causó afectaciones a las finanzas nacionales afectando a todos los ciudadanos.

Desde el punto más alto del precio hasta su punto más bajo, la caída representó un 76%, en un periodo de tiempo muy corto (3 meses), esto es un hito histórico para la industria que nunca antes se había presentado con estas condiciones.

La industria del petróleo llegó a aportar el 66% de los recursos de inversión de la nación. Ecopetrol es el mayor aportante de las finanzas del Estado Colombiano y una crisis en el sector, como la que se materializó con la caída del precio, representó un duro golpe para los ingresos del Estado.

“Cuándo al petróleo le va bien, al estado le va bien”; pero cuándo al petróleo le va mal, al Estado y particularmente al Meta, también les va mal.

EL 51% de los recursos petroleros del país provienen del Meta, luego los ingresos del departamento, pero también los ingresos del país provienen de la industria del petróleo; esto hace de esta industria un renglón fundamental de la economía departamental, fuente de desarrollo de otras industrias.

Cómo utilizamos estos recursos para desarrollar otras industrias que en el futuro nos ayuden a amortiguar una crisis como la que se presentó en los últimos dos años en Colombia. Esta es una inversión de largo plazo. El sector petrolero no generó 60 de cada 100 pesos para el departamento de un día para otro, tomo mucho tiempo llegar a ese punto y la invitación es a tomar decisiones de largo plazo para crear otros sectores con potencial. Para tener una economía más balanceada, en la que los recursos del petróleo sean menos significativos, no se pueden desaprovechar estos en el presente inmediato. Deben usar se estos recursos de manera adecuada para que permitan desarrollar otras industrias.

Para poner en contexto a la industria del turismo, se reconoce que el Meta tiene la biodiversidad, pero además tienen los recursos del petróleo para desarrollar esta industria turística como alternativa. Este es un escenario de oportunidad.

El Meta conserva cerca de 300 mil millones de pesos de regalías para los años 2017 y 2018, en los que la industria petrolera no está generando excedentes. El reto para el gobierno departamental, pero sobre todo para sus ciudadanos es la capacidad para priorizar y enfocar la destinación de estos importantes recursos.

Una discusión adicional para el Meta es que el Ministerio de Minas ha identificado, con alta precisión, los puntos para generación de energía y el Meta cuenta con gran potencial para la producción de energía alternativa.

No olvidar que el Meta es un departamento petrolero y la capacidad para generar otras fuentes de recursos dependen en buena medida de las regalías de este sector.

El desarrollo de otras industrias como fuentes de ingresos para el departamento, se hacen posibles a partir de la industria petrolera, es necesario desarrollarlas para disminuir la alta dependencia de la industria minero energética, pero los recursos minero energéticos son necesarios para que este desarrollo tenga lugar.

INTRODUCCIÓN PANEL 2

La discusión se introduce citando estudios técnicos del MIT, en los que se afirma que el 51% de las exportaciones colombianas provienen de la explotación de petróleo y de estos el 55% lo aporta el Departamento del Meta, pero además de esta riqueza, el Meta cuenta con cuatro grandes parques nacionales naturales (Chingaza, Sumapaz, La Macarena, Tinigua y Los Picachos), adicionalmente un piedemonte que los ambientalistas consideran intocable por las riquezas naturales que tiene. Estas son reservas que proveen de agua al Meta, a municipios de Cundinamarca y a Bogotá. A esto se suma que en la región del Ariari por ser una despensa agrícola, los ambientalistas se oponen a que se desarrolle la industria petrolera en este territorio.

Comunidades como la de Guamal, San Juan de Arama y Puerto Gaitán se han levantado para protestar por los efectos de la industria petrolera en sus territorios y se pronuncian para promover consultas populares en las que se pregunte a los ciudadanos ¿si quieren agua o quieren petróleo?

Se plantean entonces las preguntas de: ¿cómo hacer para que estas dos riquezas (minero energética y ambiental) se conjuguen?, ¿Cómo afecta el sector petrolero a la conservación del medio ambiente en el departamento del Meta?, ¿Qué estrategias son necesarias para armonizar la explotación del petróleo con la conservación del medio ambiente? Y ¿cómo se pueden involucrar los actores nacionales para resolver esta tensión entre el sector petrolero y la conservación del medio ambiente?



Intervención

CLARA VICTORIA GONZÁLEZ

Directora de la Autoridad Nacional
de Licencias Ambientales (ANLA):

La ANLA ha desarrollado un mecanismo para la toma de decisiones que evalúa en la región, la viabilidad de nuevos proyectos ambientales, teniendo en cuenta los impactos que producen en las colectividades; tanto las actividades reguladas, como las no reguladas, en cada territorio, para tomar la decisión de pertinencia o no de otorgar un licencia ambiental.

Adicionalmente, las licencias se entregan con zonificación ambiental que permite excluir las áreas en las que se puede afectar a la colectividad por la actividad que se piensa desarrollar en el territorio. Las empresas a las cuales se les adjudican licencias, tienen la obligación de promover y garantizar la participación ciudadana durante la fase de elaboración de los estudios ambientales.

Para la participación existen distintos mecanismos, en los que las empresas deben involucrar a las autoridades locales y a las comunidades en la definición de impactos y en la definición de medidas de manejo.

La ANLA cuenta con una ventanilla única donde todos los ciudadanos pueden consultar todo los estudios ambientales asociados a las licencias garantizando la transparencia en los procesos, pero además la posibilidad del control social y la participación ciudadana.

La ANLA está implementando sistemas de seguimiento nivel regional para cambiar decisiones de licencia de acuerdo con los impactos percibidos en el territorio.

La principal inquietud por parte de las comunidades del

Meta se relaciona con que las empresas han incumplido con el desarrollo de inversiones en el desarrollo de actividades de mitigación en los territorios. Las inversiones se relacionan con impactos sensibles en pérdida de biodiversidad o agua; lo cual implica un potencial impacto en la vida de las comunidades y es de donde se deriva la inconformidad ciudadana para el caso del Meta.

El trabajo es mancomunado con la corporación Cormacarena.



Intervención

MARITZA MARTÍNEZ

H. senadora de la República

La tensión entre la preservación ambiental y el desarrollo entendido como crecimiento económico, genera en realidad conflictos que han sido documentados por PNUD, (junio 2016), en 2010 se presentaron en el país alrededor del tema minero energético cerca de 38 protestas, para 2015 la cifra pasó a 343 protestas. El cambio significativo en la gestión de las regalías multiplicó la protesta social.

Las comunidades se quedaron con los impactos de las actividades extractivas, pero las regalías para atender dichos impactos les fueron disminuidas a las localidades productoras.

El impacto medio ambiental de la industria petrolera es un hecho y es la primera causa de la conflictividad social, la segunda se refiere a los conflictos laborales específica-



mente por la decisión de las empresas de no contratar mano de obra local que le representaría menores costos, sin embargo esto no ocurre y la mano de obra local es desplazada por trabajadores provenientes de otros departamentos.

La tercera causa de conflictividad social está relacionada con violación de derechos fundamentales en tanto se desarrollan proyectos sin tener en cuenta a las comunidades, la cuarta causa se asocia al bajo apoyo al desarrollo rural, como quinta causa se encuentra la afectación a la calidad de vida de las comunidades.

La actividad extractiva afecta también la planeación del territorio; las decisiones centralizadas en Bogotá, desconociendo el territorio, se asignan licencias ambientales para industrias extractivas en el 63% del territorio de Casanare, sin tener en cuenta la opinión o afectación de las comunidades.

En el Meta 34% del territorio define su actividad productiva desde Bogotá.

Es imposible evitar el conflicto cuando se toman decisiones centralizadas que afectan directa y profundamente la vida de los ciudadanos en el territorio.

El cambio en la vocación productiva de las comunidades cambia cultural y económicamente las expectativas de los ciudadanos en comunidades donde se asienta la industria petrolera, los más bajos ingresos se ubican en el orden de los 3,5 millones desincentivando que los trabajadores regresen a actividades productivas del sector agropecuario que no puede generar estos ingresos para los trabajadores.



Intervención
SONIA PABÓN BARRERA

Directora de la Corporación de Desarrollo
para la Paz del Piedemonte Oriental

La industria petrolera no está contribuyendo al desarrollo sostenible y endógeno del territorio ni al bienestar de la sociedad metense. “El sector petrolero es un mal vecino”.

Desde la empresa se desconfía de los pobladores.

No se ha cuantificado el impacto en los nacederos de agua que han acabado en el departamento, ni su relación con la industria petrolera. El agua es uno de los recursos naturales más afectados por la actividad extractiva y es la razón por la cual los habitantes del territorio reclaman.

En un proceso de construcción de paz, estos son los nuevos conflictos en el territorio.

Los efectos poblacionales como migraciones sin control hacia zonas de extracción minero energética, la población en los últimos 15 años se ha transformado, pasamos de 500 mil habitantes en la década del 90 a un crecimiento elevado explicado por la llegada de ciudadanos en busca de oportunidades en el sector minero energético.

Los planes de ordenamiento territorial no se cumplen y existe un ordenamiento territorial de facto asociado a la capacidad de incidir por parte de las industrias extractivas, que no considera de manera adecuada el tema ambiental como articulador del desarrollo territorial.

Los espacios de participación para construir acuerdos sociales en los municipios y en las subregiones.

Los actores nacionales deben entender la respuesta social a los proyectos hidrocarburíferos en la región, no se comprende a la comunidad y sus necesidades. El dialogo democrático como alternativa para dirimir conflictos y tomar decisiones que involucren a los territorios.



Intervención
ORLANDO VELANDIA

Presidente de la Agencia
Nacional de Hidrocarburos

El dilema entre agua y petróleo no es un dilema real, el 100% de los colombianos preferimos el agua sobre el petróleo. Podemos desarrollar la industria minero energética sin afectar el medio ambiente, si cada uno hace lo que le corresponde y se hace de forma eficiente.

Toda actividad antrópica genera un impacto ambiental, pero la solución a este problema no puede basarse en regresar a épocas prehistóricas y negar el desarrollo, se necesita hacer el trabajo correcto y oportuno, de manera eficiente.

Se ha decidido descansar el desarrollo del departamento en un recurso finito como los hidrocarburos, y esta visión muestra limitaciones para el desarrollo de largo plazo. La autoridad ambiental debe hacer su trabajo y vigilar la actividad extractiva como debe ser.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



Análisis, conclusiones y recomendaciones



Paz y desarrollo del turismo

La consolidación de la paz es un supuesto fundamental y punto de partida básico para mantener y profundizar la confianza que permita visitar y finalmente consumir experiencias en territorios como el del Meta, pero también en el resto del país.

La paz genera confianza en distintos segmentos de visitantes, incluyendo nacionales, pero sobre todo extranjeros.

EL desarrollo de la industria turística está asociado, en buena medida, a la consolidación de la paz en los territorios. Para el Meta es un reto particularmente exigente dada la presencia de las tres ZVTN, y la histórica presencia de actores armados en el territorio que se asocian a los recursos provenientes de las industrias extractivas.

No sólo el conflicto armado, también el conflicto social está relacionado con la presencia de industrias de hidrocarburos en Colombia, partiendo del supuesto de que la entrada en actividad de cualquier industria extractiva en un territorio altera significativamente la vida de las comunidades. Una de las características fundamentales de tales industrias es su altísimo impacto, que es susceptible de transformar para mejor o para peor la vida de los habitantes... aunque los niveles de confrontación parecen relativamente altos, y en algunos casos crecientes, hay amplio margen en términos de políticas públicas para gestionarlos y transformarlos para mejor (Gutiérrez Sanín, 2016).

La paz, como condición para el desarrollo, debe entenderse más allá del “silencio de los fusiles”. La paz implica la garantía de condiciones sociales de vida digna para la población, especialmente en los territorios donde se ha desarrollado el conflicto armado con mayor intensidad. Estas condiciones de vida digna hacen referencia al empleo estable o al desarrollo de actividades económicas que permitan a los ciudadanos el pleno disfrute de sus derechos constitucionales.

Al respecto de la relación entre paz y desarrollo, Sergio Guarín de la Fundación Ideas para la Paz, ha manifestado que:

La paz y el desarrollo territorial están estrechamente relacionados. Esto quiere decir que la calidad y la sostenibilidad de la paz dependen del desarrollo de los territorios. Pero el “desarrollo” aquí no se reduce a la riqueza o al aumento del ingreso per cápita, sino que alude a la posibilidad de realizar las aspiraciones comunitarias. Es el concepto de “desarrollo humano”, “desarrollo por capacidades” o “desarrollo como libertad”..., La paz entonces se consigue al ampliar el goce de los derechos del conjunto de la población y, sobre todo, de la población más vulnerable. (Guarín, 2016).

El desarrollo del turismo debe comprenderse a partir de esta dimensión amplia del desarrollo, en donde la industria turística sea el medio por el cual se logre bienestar e inclusión a la población, a la vez que se genera crecimiento económico por cuenta de su efectividad, particularmente en el territorio de la Orinoquia con su potencial específico en este campo, pero teniendo en cuenta sus necesidades y especificidades.

El desarrollo del turismo debe pasar por involucrar a los ciudadanos, la participación ciudadana como vehículo que evite a los ciudadanos ser espectadores del crecimiento económico, sino que por el contrario les involucre en la toma de decisiones en el nivel territorial, asegurando su inclusión política y económica.

El acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC, incluye en el punto I “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, el compromiso de delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental. Esto implica, según el acuerdo, avanzar en un plan de zonificación ambiental que haga compatible la preservación con las alternativas económicas de las comunidades y de desarrollo del país y promueva diferentes planes que contribuyan a la preservación



ambiental. (Estado Colombiano y FARC, 2013).

Sin duda en principio la preocupación por el medio ambiente incluida en los acuerdos es una respuesta necesaria si se tiene en cuenta el desastre ambiental que ocasionaba el conflicto; de acuerdo con Manuel Rodríguez Becerra,

Los daños ambientales de la guerra son enormes, 3 millones de hectáreas deforestadas, en especial para sembrar coca; 1,5 millones de hectáreas de suelo degradadas, 4,1 millones de barriles de petróleo derramados como producto de actos terroristas, y 60 por ciento de las fuentes hídricas del país afectadas por extracción ilícita de minerales y derrames de petróleo.

El 87 por ciento de los cultivos ilícitos se encuentra en municipios de conflicto. A su vez, el 86 por ciento de la producción de oro nacional proviene de extracción ilícita de minerales, también ubicada predominantemente en áreas de conflicto, que además se caracterizan por el uso de mercurio que se libera al medioambiente, con graves consecuencias. (Rodríguez Becerra, 2016)

Si bien existe una expectativa sobre la manera en que se llevará a cabo el desarrollo rural con la participación del Estado y la sociedad incluyendo como protagonistas a los excombatientes en proceso de reintegración, la historia de los conflictos en el mundo ha mostrado, de acuerdo con Rodríguez Becerra, un aumento en la defo-

restación y de la minería ilegal por parte de excombatientes que regresan a sus zonas de influencias para vivir de la renta sobre la explotación de estos recursos; este fue el caso de Centro América en El Salvador y Nicaragua, o para África en el Congo.

Por su parte, la delimitación de la frontera agrícola garantiza la expansión de colonos en busca de tierras baldías y con esto la protección de recursos forestales no renovables. El límite que esto implique para el desarrollo económico, así como para la protección del medio ambiente depende específicamente de los mecanismos de control y de la efectiva presencia del Estado en los territorios en los que se planea llevar a cabo. El impacto económico sobre sectores como la agroindustria puede ser en efecto negativo ya que impone límites a su potencial crecimiento, pero por otra parte, la efectiva garantía de la conservación y desarrollo económico sostenible es un bien público para el cual es deseable conservar.

Las consecuencias a priori son difíciles de establecer, toda actividad antrópica genera un impacto en el medio ambiente y de la rigurosidad en los mecanismos de control que ejerza el Estado, depende el éxito en la implementación de este punto en particular como del acuerdo en toda su integridad. Este es precisamente uno de los retos de la implementación del acuerdo y de la construcción de la paz, más allá del fin de la confrontación armada.

Medio ambiente y desarrollo, ¿una discusión dilemática?

Una visión radical sobre la conservación del medio ambiente o sobre el desarrollo, limitando este último al enfoque cerrado de décadas anteriores en que se asimilaba única y específicamente al crecimiento económico, ponen a estos conceptos en extremos opuestos, en el que uno es obstáculo para el otro.

Hoy es una realidad que el hombre necesita de los recursos naturales, pero también que estos son limitados, al sumar a la reflexión la expectativa de futuro y de la necesidad de preservar condiciones materiales para la factibilidad de la vida en el futuro; la discusión se matiza y necesariamente tiende al punto medio en el que el medio ambiente se preserve, pero también se permita el emprendimiento y desarrollo de industrias que lo usen como fuente de su usufructo.

Esta discusión es eminentemente racional en abstracto, pero debe pasar por una reflexión específica para el caso colombiano, en el que la biodiversidad y el capital natural le hacen único en el planeta, sus recursos naturales deben ser considerados también como un bien escaso.

Sin embargo la consideración de los recursos naturales, no solo como escasos, sino también estratégicos, no niegan la posibilidad del desarrollo con crecimiento económico potencial. El turismo debe adaptar sus prácticas y procedimientos a la conservación ambiental y elegir este como un potencial importante para ser explotado económicamente como una experiencia vital para el consumidor turista.

El Estado debe intervenir para que la posibilidad del desarrollo turístico no afecte irremediablemente al medio ambiente, sin embargo un turismo consiente puede preservar el patrimonio ambiental de mejor manera que industrias asociadas al extractivismo, generando desarrollo real e incluyente en una región como el departamento del Meta.

Un turismo ecológico basado en la ecología del paisaje debe contemplar, no solo el potencial para ser atractivo al turista, sino la capacidad del ecosistema para soportar el desarrollo de infraestructura y así mismo para recibir visitantes. Las zonas de conservación en Parques Nacionales Naturales ya han definido en las zonas más visitadas la carga máxima, en número de visitantes por unidad de tiempo, que pueden soportar estos ecosistemas.

Esta base técnica fundamental para la conservación y la sostenibilidad es definitiva de los límites que se le deben poner al desarrollo del turismo ecológico, tanto para la industria turística, como para las comunidades locales que encuentran en este una oportunidad de desarrollo. En conclusión no hay dilema real entre Medio ambiente y desarrollo, siempre y cuando la discusión se de en el territorio, con inclusión de los ciudadanos y acción decidida del Estado que permita y de garantías a la inversión privada. Para cualquier decisión se hace imperativo rescatar una visión colectiva de largo plazo que reconozca las dos posturas y actúe en consecuencia para realizarlas simultáneamente con beneficios para la sociedad en general.

El desarrollo puede ser considerado como un proceso de expansión de las libertades reales que disfruta la gente. Al centrar su atención en las libertades humanas, este enfoque contrasta con perspectivas más estrechas sobre el desarrollo, como las que lo identifican con el crecimiento del Producto nacional Bruto (PNB), el incremento de los ingresos personales, la industrialización, el avance tecnológico o la modernización social. ... La valoración del progreso debe hacerse tomando en cuenta principalmente si mejoran las libertades que tiene la gente. (Sen, 2000)

Autonomía territorial y propiedad del subsuelo

En el presente se ha desatado una polémica importante, que contrapone la autonomía territorial, con los intereses del Estado Nacional por la posibilidad que han descubierto algunas comunidades a partir del mecanismo de participación de la consulta popular, a través del cual se han manifestado en municipios como Cajamarca en el Tolima o en municipios del eje cafetero, en el sentido de oponerse a actividades extractivas por considerarlas nocivas para su entorno cultural y para la conservación del medio ambiente.

Buena parte de la discusión se genera porque los ciudadanos han advertido que durante y después de la actividad extractiva (minería o hidrocarburos), el impacto negativo en el bienestar de la ciudadanía es mayor a los beneficios que puede recibir la comunidad como resultado del desarrollo de la Industria en sus territorios.

Los argumentos de la ciudadanía, si bien pasan por la emotividad, no dejan de ser racionales en la medida en que ven afectadas las fuentes de agua, fundamentales para el mantenimiento de la vida y de actividades agrícolas de las cuales han derivado su sustento históricamente. También por la transformación de la vida económica y social que sufren las comunidades al desplazar la mano de obra hacia las industrias extractivas y al no tener la capacidad para cubrir la demanda de mano de obra, son objeto de importantes cambios demográficos. La explotación de recursos minero energéticos crea condiciones económicas de aumento generalizado de los precios en los bienes y servicios en la región.

La competencia para decidir sobre los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo, hasta hace poco tiempo, se había interpretado que pertenecían al Estado y como único representante de este al gobierno nacional. De esta tradición se interpretaron decisiones que promovían la explotación del subsuelo como un asunto de interés nacional dado que el flujo de recursos para el

gobierno nacional, es altamente significativo como proporción del presupuesto general de la nación.

Esta interpretación cambió sustancialmente a partir de 2014, con una sentencia de la Corte Constitucional, que encuentra tensión en la comprensión del Estado Unitario y la Autonomía de las Entidades Territoriales, reconociendo en la distribución de competencias entre la nación y los gobiernos subnacionales, la posibilidad de que estos últimos participen activamente en las decisiones en materia de destinación del uso de recursos naturales del subsuelo.

Al respecto la Corte ha manifestado:

Para la Corte, si bien la interpretación del artículo 37 del Código de Minas puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado –artículo 1 de la Constitución- y los contenidos específicos de los artículos 332 y 334 de la Constitución, que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales; también deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses –artículo 287 de la Constitución-, y de coordinación y concurrencia –artículo 288 de la Constitución-, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos. Por esta razón, y en procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión en este caso concreto, se concluye que el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir



dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades (Sentencia C-123, 2014).

La participación activa de las entidades territoriales, se ha manifestado a través de consultas populares que dan legitimidad a las decisiones de las autoridades regionales, poniendo en jaque las decisiones nacionales sobre el tema con consecuencias nada despreciables en temas prácticos como la financiación del presupuesto nacional, los reclamos sobre estabilidad jurídica que reclaman las empresas multinacionales dedicadas a estas actividades y las necesidades e intereses de las comunidades locales.

La jurisprudencia de esta Corte ha manifestado que el núcleo esencial de la autonomía territorial permite que la existencia de parámetros generales propios del carácter unitario de la nación sean ejercidos: (i) previa habilitación legal expresa y (ii) respetando las competencias propias de los municipios y departamentos. (Sentencia T 445, 2016)

La discusión aún no está resuelta y confronta principios del mantenimiento de la vida misma como principio universal con intereses de financiamiento nacional y acumulación por parte de capitales e industrias multinacionales. Una confrontación entre lo local y lo global en el marco de la legitimidad de los gobiernos y los derechos de los ciudadanos.

Referencias

Corporinoquia. (2015). Plan de Acción en Biodiversidad de la cuenca del orinoco. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.cbd.int/doc/world/co/co-nbsap-oth-es.pdf>

Estado Colombiano y FARC. (23 de Mayo de 2013). Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de:
<http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/especial/abc-del-proceso-de-paz/politica-de-desarrollo-agrario-integral.html>

Guarín, S. (25 de enero de 2016). Dilemas de la paz territorial y de la participación ciudadana. Razón Pública, págs.
<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9174-la-paz-territorial-y-sus-dilemas-la-participacion-ciudadana.html>

Gutiérrez Sanín, F. (2016). Conflictos y contextos regionales en la industria de los hidrocarburos en Colombia. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Ministerio de Medio Ambiente. (2013). Caracterización de bosques biodiversos. Bogotá. Obtenido de:
http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Documentos-Redd/021013_anexo_lb2_caracterizacion_regiones.pdf

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (01 de Mayo de 2017). Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Obtenido de:
<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Zonas-de-ubicacion.pdf>

Rodríguez Becerra, M. (27 de Marzo de 2016). Dividendos ambientales de la paz. El Tiempo. Obtenido de
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16546796>

Sen, A. (2000). Libertad y Desarrollo. Bogotá: Planeta.





Aplicación Mi Senado



/senadogovco



www.senado.gov.co



C i e l o d e
FOROS REGIONALES
SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

www.forossenado.com