

ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN TERRITORIAL EN LAS TRES VENTANAS DE ESTUDIO; CIÉNAGA DE LA VIRGEN, CIÉNAGA DE ZAPATOSA Y COMPLEJO DE HUMEDALES PAZ DE ARIPORO – HATO COROZAL

Convenio 14-13-014-191CE entre el Instituto Humboldt –
Universidad Javeriana

Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la caracterización socioecológica de los humedales en las ventanas de -Ciénaga de La Virgen en el departamento de Bolívar, - Ciénaga de Zapatosa, localizada en los departamentos de Cesar y Magdalena, y las llanuras inundables de Paz de Ariporo en el departamento de Casanare, seleccionadas por el Instituto, a través de un ejercicio de análisis y síntesis de información socioeconómica que lleve a la definición de variables críticas a considerar en su estudio y delimitación.



Convenio interadministrativo 13-014 (FA 005 de 2013) Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt - Fondo Adaptación

Subdirección de Servicios Científicos y Proyectos Especiales
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
Bogotá, D.C., 2015

Análisis de instrumentos de ordenamiento y planeación territorial en las tres ventanas de estudio; Ciénaga de la Virgen, Ciénaga de Zapatosa y Complejo de humedales Paz de Ariporo – Hato Corozal

Elaborado para

Instituto de Investigación de Recursos biológicos Alexander von Humboldt



Elaborado por



Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo IDEADE
Facultad de Estudios Ambientales y Rurales
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Bogotá D.C. julio 30 de 2015

PAGINA INTENCIONALMENTE EN BLANCO

ACRÓNIMOS

AMN	Aumento del nivel de la marea
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
CAR	Corporación Autónoma Regional
COT	Comisiones de Ordenamiento Territorial
ICR	Incentivo de Capitalización Rural
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorio
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
POT	Plan de Ordenamiento territorial
PBOT	Plan básico de Ordenamiento territorial
EOT	Esquema de Ordenamiento territorial
POMCH	Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POMCA	Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental de Cuencas
RAP.....	Regiones Administrativas de Planificación
RPG.....	Regiones de Planificación y Gestión

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	7
2.	MARCO DE POLÍTICA REGIONAL.....	8
2.1.	Marco referencial – Ley de Ordenamiento Territorial	8
2.2.	Algunos casos de políticas encontradas	13
2.2.1.	Los presupuestos para la gestión ambiental	13
2.2.2.	El incentivo de capitalización rural - ICR.....	18
2.2.3.	El plan para la Atillanura.....	21
2.3.	La propuesta de planeación multiescalar.....	21
3.	ANÁLISIS DE CONFLICTOS ENTRE INSTRUMENTOS LEGALES DE ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN TERRITORIAL EN LAS TRES VENTANAS DE ESTUDIO.....	23
3.1.	Ciénaga de la virgen	23
3.1.1.	Usos inadecuados del territorio	23
3.1.2.	Conflictos entre instrumentos de ordenamiento.....	25
3.2.	Ciénaga de Zapatosa	29
3.2.1.	Usos inadecuados del territorio	29
3.2.2.	Conflictos entre instrumentos de ordenamiento.....	37
3.3.	Complejo de Humedales Paz de Ariporo – Hato Corozal	41
3.3.1.	Usos inadecuados del territorio	41
3.3.2.	Conflictos entre instrumentos de ordenamiento territorial	44
4.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	50
5.	LITERATURA CONSULTADA.....	52

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Código en el consolidador de hacienda e información pública de los municipios de estudio.....	14
Tabla 2. Código en el consolidador de hacienda e información pública de las corporaciones Autónomas Regionales consultadas.....	14
Tabla 3. Partidas presupuestales relativas al manejo y gestión de humedales y cuencas. Para los municipios de las ventanas de estudio:.....	14
Tabla 4. Presupuesto de inversión en gestión ambiental municipios ventana de estudio	15
Tabla 5. Presupuesto de inversión según principales partidas en municipios ventana de estudio, Total 2010-2014.....	16
Tabla 6. Presupuesto de gastos de las corporaciones en el área de estudio	17
Tabla 7. Bolsas con acceso a Incentivo de Capitalización Rural 2015	19
Tabla 8. Incentivo a la Capitalización Rural – ICR, según campos de elegibilidad, 1994-2015 .	20

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Palma de aceite. Nuevas Ha sembradas por zonas, 2008-2015	20
Figura 2. Mapa de uso actual del suelo en inmediaciones de la ciénaga de la Virgen o de Tesca	25
Figura 3. Evidencias de ocupación y degradación de los suelos de protección en la Ciénaga de la virgen posteriores a la implementación del POT.....	27
Figura 4. Evidencias de relleno y pérdida del área de cuerpo de agua de la Ciénaga de la virgen en el sector sur occidental, desde la implementación del POT en los últimos 15 años.....	29
Figura 5. Cabecera municipal del corregimiento Candelaria y zona de protección de la Ciénaga de Zapatosa	31
Figura 6. Zonas de protección, arroyo Pacho Prieto, La Matica- Chiriguaná	33
Figura 7. Zona de protección río Anime, Curumaní.....	35
Figura 8. Mapa de unidades de manejo del municipio de Chimichagua, Cesar.....	40
Figura 9. Mapa de zonificación ambiental del Complejo Cenagoso de Zapatosa.	41
Figura 10. Conflictos de uso del suelo Hato Corozal y Paz de Ariporo	44
Figura 11. Uso potencial del suelo según revisión y ajuste del EOT de Hato Corozal.....	45
Figura 12. Concesiones mineras del municipio de Hato Corozal, proyecto decreto 2691 del 23 de Diciembre de 2014.	46
Figura 13. Áreas de interés petrolero según ajuste y revisión de PBOT de Paz de Ariporo.....	47
Figura 14. Uso potencial del suelo según EOT de Hato Corozal, ventana de comparación.	48
Figura 15. Capacidad de uso del suelo según Estudio general de suelos de Casanare, ventana de comparación.....	48
Figura 16. Franjas de protección para unidades de sabana mal drenada, según tratamiento (sabana inundable o humedal), identificadas por PBOT de Paz de Ariporo.	50

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de la consultoría es realizar un análisis de los instrumentos legales de ordenamiento y planeación territorial en las tres ventanas de estudio de humedales en Colombia; Ciénaga de la Virgen o de Tesca, Ciénaga de Zapatosa y el complejo de humedales de Paz de Ariporo - Hato Corozal. El ejercicio abordó dos frentes para el análisis, de una parte se realizó un inventario y se revisaron los documentos que en materia de planeación y ordenamiento fueran del ámbito municipal o regional; se exploraron algunos documentos de política nacional que pudieran tener relevancia en cuanto al ordenamiento territorial o desarrollo regional (como el Plan Nacional de Desarrollo y documentos Conpes). De otra parte, se realizó un levantamiento de información secundaria de cada uno de los ocho municipios en los cuales se encuentran localizados estos cuerpos de agua, con el fin de Identificar contradicciones normativas y de políticas de Estado que han dificultado el cumplimiento de unos de los principales objetivos de estos instrumentos, en términos de la conservación y el desarrollo sostenible en el territorio.

Uno de los principales conflictos que han identificado algunos estudiosos del tema de ordenamiento territorial es la falta de coherencia y coordinación entre las distintas instancias institucionales que actúan sobre el territorio, desde lo nacional hasta lo local, pasando por lo regional. Bajo un panorama de este tipo, y considerando no solo los agentes institucionales sino los residentes en el territorio, se genera una crisis de gobernanza. Si a esto se le adicionan conflictos particulares, como la presencia de grupos armados, la debilidad institucional o la falta de recursos, el resultado es una limitada gestión sobre el territorio. Algunas de estas evidencias se recogen en el presente documento, que en lo fundamental encuentra como conflictos la falta de coordinación de instrumentos de ordenamiento (incluido una revisión de sus alcances), y la debilidad institucional para ejercitar la norma.

En el ejercicio de delimitación es necesario procurar la armonización de los instrumentos de planeación del desarrollo (planes de desarrollo) y los de ordenamiento del territorio, los cuales se vinculan en doble vía, los primeros encuentran un marco limitante en los segundos en cuanto su accionar, pero los segundos tienen el potencial (y el deber según la ley) de promover el desarrollo sostenible, el cual va más allá de las restricciones al uso.

Los retos son muchos, pero a modo de ejemplo y para exponer uno de los desafíos en materia ambiental del Plan de Desarrollo actual, 2014-2018, se cita que éste establece la limitación de actividades económicas en aras de la protección de las zonas de páramos (art. 158). Desde una perspectiva de accionar del Estado esta situación obliga a las distintas entidades a coordinar sus políticas y acciones sobre dichos territorios, y aún más allá de ellos, pues los páramos los abastecen múltiples acueductos de poblaciones en las zonas bajas del territorio nacional. Pero las políticas han de ir desde las restricciones de actividades degradantes del ambiente, al manejo autosostenible de los mismos, muy seguramente pensando en el concurso de los municipios usuarios de sus cuencas, más allá de las tasas ambientales o contribuciones al sector ambiental establecidas, lo que implica un cambio de visión para afrontar el tema de financiamiento como una inversión que tiene unos créditos sociales y generacionales importantes, y no muy bien considerados hasta la fecha.

2. MARCO DE POLÍTICA REGIONAL

En el ordenamiento territorial de Colombia se ha establecido que la definición de la estructura ecológica principal será elemento base o estructurante para el ordenamiento territorial del país. Esta delimitación ha de permitir el equilibrio ecosistémico del territorio, de manera que dicha estructura ecológica se convierte en la plataforma estructurante a partir del cual se articulan los sistemas urbanos y rurales. Así se reconoció en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, cuando al hacer referencia a la gestión del recurso hídrico (art.214) se dice que ésta debe llevarse de manera integral con el concurso de los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales que estén relacionados con su territorio (sub-zonas hidrográficas); de manera similar se expresó en el caso de los humedales y acuíferos que atraviesen su territorio.

Con la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial –LOOT (Ley 1454 de 2011) se posibilitó el concurso de diferentes instancias territoriales (municipios, departamentos, regiones) en el desarrollo urbano, rural y sostenible del territorio. Precisamente en este espacio se requiere que los instrumentos de ordenamiento territorial que se expidan o estén vigentes, se articulen con un mismo fin, bien sean estos derivados del gobierno nacional, regionales (CAR) o los locales (planes de ordenamiento), y en concordancia con los planes de desarrollos. La falta de acciones conjuntas y la carencia de recursos suficientes para la gestión ambiental, sumada a la gestión y pobre vigilancia y control de las CAR -según la Contraloría-, constituyen una debilidad institucional que se revierte perversamente sobre el quehacer territorial.

El ámbito local y territorial de los municipios puede ser impactado directa e indirectamente por las políticas de orden nacional y que terminan por limitar o promover la gestión de las entidades locales y regionales, valga decir de los municipios y de las corporaciones autónomas. Tales medidas incluyen, entre otras, los parámetros para la asignación del presupuesto según el sistema general de participaciones, el beneficio crediticio para promover ciertos cultivos, la asignación de regalías, hasta la promoción regional (altillanura), y que eventualmente pueden chocar con los intereses de la gestión ambiental local o regional. En esta parte del documento se quiere abordar parte de esta problemática mostrando algunos de los desbalances que se dan en este marco de políticas regionales.

2.1. Marco referencial – Ley de Ordenamiento Territorial

Dado que una de las dificultades que se encuentra en este estudio para la actuación efectiva sobre el territorio, es la falta de instrumentos de gestión territorial coordinados, en esta sección se presentan algunos de éstos vigentes hoy en día, de orden nacional, y que concurren sobre el territorio, y de otra parte, se reseñan otros instrumentos posibles con la promulgación de la ley de ordenamiento territorial-LOOT (2011), los que eventualmente pueden contribuir a una gestión más efectiva sobre el territorio.

La Constitución Nacional en su Art. 288 establece que para el proceso de ordenamiento territorial colombiano, se debería contar con una ley orgánica referente al tema. Dicha ley debería servir como marco para los ordenamientos regionales y municipales, estableciendo las competencias de éstos y la nación, pero ejerciendo entre ellos los “principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”. Pasaron 20 años luego de la reforma constitucional de 1991

para que el Congreso de la República aprobara finalmente una Ley Orgánica de ordenamiento territorial (LOOT, Ley 1454 de 2011).

Uno de los pilares de la LOOT fue el posibilitar la creación de *figuras asociativas* entre los entes administrativos territoriales existentes, departamentos, distritos y municipios, a fin de que puedan hacer una planeación territorial conjunta, que consulte las características particulares de cada región. Precisamente ese carácter de *planeación conjunta* tenía como fin el abordar un surtido de regulaciones no muy bien coordinadas sobre el territorio, o con enfoques regionales limitados, todas ellas obviamente desde el gobierno nacional. Así que el ordenamiento territorial en el país ha concentrado más esfuerzos en modelos sectoriales, que en esquemas territoriales armonizados, por lo que era necesario contar con un instrumento que permitiera actuar coordinadamente en todos los niveles: nacional, regional, departamental, subregional, municipal y hasta comunal.

Por ser instrumentos aún vigentes y a la espera de un mayor aprovechamiento o desarrollo de la LOOT¹², a modo de antecedente, se pueden citar algunos de esos *esquemas sectoriales* que han gobernado el ordenamiento territorial del país en las últimas décadas³.

En *cuanto a lo ambiental*, hace cuarenta años se escribió el Código de los Recursos Naturales y hace veinte se creó el marco para la gestión ambiental con la promulgación de la Ley Ambiental (ley 99 de 1993) y la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) con el Ministerio del Ambiente como órgano rector de carácter nacional, pero con un andamiaje de instituciones a nivel subnacional, que en teoría deberían permeare la política ambiental, consistente en Corporaciones Autónomas Regionales—CAR, Departamentos y Distritos o Municipios. Con esta institucionalidad, desde lo nacional, se garantizaba que la política ambiental tendría una expresión clara en los planes nacionales de desarrollo y contaría con recursos para su gestión, además de haber garantizado recursos para las CAR (en desarrollo de los preceptos de la constitución de 1991, art. 317). A la postre las CAR se convertirían en el principal agente regulador en el tema ambiental en zonas muy amplias del territorio, con plena autonomía administrativa y financiera⁴, excepto en los grandes centros urbanos (ciudades, distritos y áreas

¹ Uno de sus desarrollos fue la gestación del Régimen de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013), la cual actualiza el marco regulatorio de esta figura vigente desde la Ley 128 de 1994. Como dato anecdótico, por decir lo menos, esta norma no “aplicará para el caso de Bogotá, Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial.”

² En un estudio del DNP (2013) se identificaron 49 iniciativas de asociatividad municipal en todo el país (7 de ellas en proceso de gestación), y 5 procesos de asociatividad departamental. Sin embargo las iniciativas ya creadas no se hicieron al amparo de la LOOT sino de la legislación vigente, ley 136 de 1994 (organización y funcionamiento de los municipios).

³ Esta enumeración no pretende ser una síntesis histórica de los instrumentos de desarrollo territorial en el país, para ello se puede consultar artículos como el de Carlos Alberto Garzón (2011). Se mencionan algunos instrumentos de orden nacional que hoy tienen vigencia y que se juzga son fuente de conflicto en el ordenamiento, pero una oportunidad para su armonización. Hay experiencias interesantes que eventualmente hubiesen podido desarrollarse más para beneficio de las regiones, como los CORPES, los cuales oficialmente terminaron por desaparecer en el 2000. Hay historias repetidas como las Regiones Administrativas y de Planificación (previstas en la constitución de 1991, art.306, como asociación de departamentos), que hacia 1994 pretendieron sustituir los CORPES y que hoy nuevamente considera la LOOT, igualmente circunscrita a los departamentos.

⁴ Actualmente hay 33 corporaciones, básicamente una por departamento (dos en Antioquia)

metropolitanas con más de 1 millón de habitantes), para quienes la ley preveía una entidad propia encargada del “*medio ambiente urbano*”.

En este arreglo institucional territorial, y a modo de ejemplo ilustrativo del conflicto entre autoridades ambientales actuando en zonas comunes o por lo menos adyacentes, se referencia a continuación, anotando que de este proceso son los mismos recursos naturales los grandes perjudicados, pues se ejerce una pobre gestión sobre los mismos. La precisión dada a los entes ambientales de los grandes centros urbanos de *limitar su gestión ambiental a lo urbano* ha generado conflictos entre estas entidades y las corporaciones, pues éstas resultan con competencias en los territorios no urbanos del mismo municipio donde tiene asiento la autoridad ambiental urbana⁵. De otra parte, se pueden citar algunas ambivalencias o tratamientos confusos sobre ciertas áreas. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (ley 1450 de 2011) precisó que los entes ambientales urbanos en materia de gestión del recurso hídrico *no* tendrán en su potestad la “elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas [POMCAS]” (Art. 214; en la ley 99 de 1993 se les asignó las mismas funciones que las CARs); su competencia se relegó a las sub-zonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano⁶. Aparentemente esta normatividad estaría frenando la posibilidad de que las grandes ciudades participen de la financiación de la cuenca de interés⁷.

Sin embargo el artículo inmediatamente anterior de esta norma, habla de la *solidaridad en la financiación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas*. En específico dice que cualquier ente territorial (desde la nación hasta los municipios), incluyendo las autoridades ambientales, podrán financiar proyectos en cuencas de su interés, aún por *fuera de sus límites jurisdiccionales*. La contradicción entre estas normas es aparente, pues lo que el artículo 214 solo limita la participación en la formulación del POMCA pero no su participación en la financiación, siendo posible entonces que las ciudades participen directamente en la sustentabilidad del recurso. *Este es un aspecto innovador y hasta crucial en la gestión del recurso hídrico, que ciertamente las grandes ciudades deberían pensar para su sostenibilidad de largo plazo (art.213, ley del Plan 1450 de 2011)*. Precisamente la Misión de Ciudades (DNP, 2013) hizo énfasis en este aspecto de la financiación compartida en el manejo de cuencas a fin de lograr una mayor sostenibilidad del recurso hídrico, particularmente considerando que son las ciudades las principales usuarias de éste, y en casos localizadas por fuera de su jurisdicción, tal como la define la ley 1450. Se aboga en el documento de la Misión por que dicho articulado quede en forma permanente en una ley ordinaria (por fuera del Plan de Desarrollo), sin embargo según se pudo constatar al presente este, artículo no ha sido derogado ni por la ley del Plan 1753 de 2015, ni por cualquier otra ley.

⁵ Caso particular de Bogotá en el tema de los conflictos en la gestión sobre los cerros y sobre las responsabilidades en el saneamiento del Río Bogotá. Actualmente en el país existen seis de estos entes con autoridad ambiental urbana, bajo distintas figuras institucionales (secretarías, departamentos administrativos, unidades ambientales adscritas áreas metropolitanas) localizados en Bogotá, Cali, Barranquilla, área metropolitana de Medellín y el Valle de Aburrá, los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.

⁶ Específicamente dice “ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las sub-zonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.” (Art 24).

⁷ Aquella cuenca que es de su incumbencia pues de alguna manera es la que le provee de agua.

En cuanto al Ordenamiento Territorial, la ley 338 de 1997 surgió como un instrumento para integrar el ordenamiento territorial con el ambiental. Sin embargo el gran andamiaje creado por la norma, permitió más el desarrollo del ordenamiento urbano que la integración de éste con el ambiente, a pesar de que ciertamente lo consideraba en sus estatutos, y menos con las regiones. Los Planes de Ordenamiento Territorial –POT– de “los municipios y distritos”⁸ se constituyeron en el instrumento básico para el desarrollo de la nueva normativa, pero ciertamente se limitaron a lo municipal. La dimensión regional solo comprendió dos aspectos; de una parte establece que en las áreas metropolitanas los POT municipales deberán armonizarse en el marco de la Junta de la respectiva área metropolitana; y de otra parte, una extensión regional mayor, es estrictamente limitada al aspecto de protección y conservación ambiental dictado por las Corporaciones Autónomas. En los planes municipales enfatiza que cada jurisdicción ha de definir las *clases* de suelo, urbano, rural y de expansión urbana, y debe considerar la integración entre tales clases además debe definir sus usos generales en cada tipología.

Dado que los elementos para desarrollar una política articulada están allí, el reto en la fase actual de revisión de los primeros planes de ordenamiento (realizados entre 2000 a 2003 para este caso), es darles esa visión de desarrollo sostenible de las regiones del país, articulando los instrumentos que provee la LOOT de 2011, la definición actualizada de los marcos ambientales en las regiones, de la mano de las Corporaciones Regionales, alcaldías y gobernaciones. Ciertamente el conjunto de medidas que surjan de esta sinergia, han de considerar los retos que hoy impone el cambio climático, las nuevas formas de organización industrial, en donde las aglomeraciones tienen un papel importante, más allá de la formalización legal como áreas metropolitanas, la conservación y aprovechamiento sostenible del recurso natural, y los procesos de asentamiento que no han parado en el país desde décadas atrás.

En cuanto a la financiación de la gestión ambiental, una de las fortalezas que brinda la LOOT al permitir asociaciones de entes territoriales, es el *poder financiar de manera conjunta programas de distinta índole*, y por esta vía esperar una acción más efectiva sobre el territorio. Esta posibilidad permitiría pasar por alto la restricción de que los municipios y departamentos no pueden realizar inversiones por fuera de su territorio.

Ciertamente los recursos provistos por la ley 99 de 1993 para la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales son cruciales para la gestión en sus territorios, sin embargo existe una ambivalencia cuando se miran las cifras y las entidades. De una parte, se afirma que la situación de recursos dedicados al ambiente es muy reducida frente a las necesidades: “El porcentaje anual de participación del sector ambiental en el PIB es del orden de 0,31%, relativamente insignificante frente a los costos estimados de la degradación ambiental y el acelerado proceso de deterioro, calculado en 3,7% del PIB” (Canal, F. y Rodríguez, M. (s.f.)). En el presupuesto del 2014 el sector ambiental llega a un escaso 0.3% del gasto total, el 45% va para inversión (\$224 mm)⁹, siendo este año inferior ya al período precedente. Pero de otra parte la Contraloría califica de muy deficiente la gestión del gasto, en general para el sector ambiental (Informes Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente, 2013 y 2014), aduciendo que hay un margen importante de no ejecución de recursos (en particular de las CAR) y un escaso cumplimiento de metas críticas para la gestión ambiental.

⁸ Existentes realmente desde la ley 152 de 1994

⁹ Para las corporaciones se asignaron \$76 mm, de los cuales \$13.5 van a inversión.

Esta evidencia refuerza la idea de fortalecer no solo en cantidad de recursos al sistema ambiental, sino que también debe emprenderse la tarea de *fortalecimiento institucional*, y en el caso de las CAR, iniciando por la vuelta a sus principios de origen (la despolitización, según el ministro Frank Pearl en el 2011).

2.2. Algunos casos de políticas encontradas

Sin entrar en los conflictos locales a que se enfrentan los alcaldes, corporaciones y gobernaciones, desde la óptica nacional se formulan políticas que pueden agravar la situación de los territorios, y aún contraponer ciertos objetivos de política de otros sectores. En lo que sigue, esto se ha ilustrado en tres casos. El primero muestra en particular lo pírrico que resultan los presupuestos de las corporaciones y alcaldías en las tres ventanas de estudio, particularmente en lo dedicado a la gestión de cuencas (en donde cabría presupuestalmente el manejo de humedales). El segundo caso, ejemplifica la política de incentivos para fortalecer ciertos cultivos, lo cual puede tener dos aristas; un de ellas es que el monto asignado a estos incentivos para un solo año supera todo el gasto de inversión de las cuatro corporaciones comprometidas en las ventanas de estudio para cuatro años. La segunda lectura de este hecho, y a modo de advertencia, es que la expansión de la frontera agrícola puede dar al traste con las políticas de conservación del recurso natural en especial cuando no hay una vigilancia y control efectivos sobre el territorio. Por último se refiere el caso del Plan para la Altillanura, el cual busca potenciar un área importante de la Orinoquía como despensa de alimentos.

2.2.1. Los presupuestos para la gestión ambiental

Los informes de los últimos dos años de la Contraloría señalan la pobre ejecución de las Corporaciones Autónomas y el escaso cumplimiento de metas prioritarias como “la delimitación de páramos y humedales, la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y las acciones emprendidas frente al cambio climático”. Por lo menos, se puede anotar en favor de la gestión presupuestal, que el gobierno Nacional asignó en el 2014 una partida similar a la de las CAR para acometer acciones frente al cambio climático (cerca de \$78 mm).

A pesar de las críticas por la falta de ejecución de las entidades, los requerimientos para la gestión ambiental son cuantiosos. Como se mencionó en el artículo de Canal y Rodríguez (s.f.), el sector ambiental, en su conjunto, requiere pasar de una asignación presupuestal del 0.3% del PIB a una cifra cercana al 4%. Esto se hace más válido cuando, como se ha sugerido acá, se debe avanzar en una visión más integral de los territorios y de trabajo conjunto con otros actores locales, regionales y nacionales, públicos y privados, lo que ayudaría a que dichas acciones sobre el territorio fueran más efectivas.

Para alcanzar este estado se requiere previamente la elaboración de planes de acción basados en diagnósticos sobre una determinada problemática. Para el caso de las tres ventanas de estudio se reseñan estudios para la Ciénaga la Virgen y más recientemente para la Ciénaga de Zapatosa, en tanto que para los Humedales Paz de Ariporo-Hato Corozal, el problema empieza en que dicho espacio no ha sido reconocido como tal sino como sabanas inundables o sabanas mal drenadas.

En particular se ha querido establecer la cantidad de recursos que los actores han invertido en las zonas de estudio, en dos rubros grandes: gestión sobre los humedales y gestión en cuencas. En congruencia en este análisis se ha buscado la información de presupuesto de gasto para las ocho alcaldías comprendidas en las tres ventanas y las corporaciones autónomas que intervienen en el territorio.

A este fin se ha consultado la información presupuestal de estos entes en el repositorio de información CHIP –Consolidador de Hacienda e Información Pública– (www.chip.gov.co) desarrollado por el Ministerio de Hacienda. Los municipios consultados (y su codificación en el sistema) se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1. Código en el consolidador de hacienda e información pública de los municipios de estudio

VENTANA DE ESTUDIO / MUNICIPIO
Ciénaga de la Virgen
210113001 - Cartagena De Indias, Distrito Turístico Y Cultural
Ciénaga de Zapatosa
212820228 – Curumaní
214547245 - El Banco
217520175 – Chimichagua
217820178 – Chiriguaná
218720787 – Tamalameque
Humedales Paz de Ariporo-Hato Corozal
212585125 - Hato Corozal
215085250 - Paz De Ariporo

Las corporaciones autónomas consultadas fueron:

Tabla 2. Código en el consolidador de hacienda e información pública de las corporaciones Autónomas Regionales consultadas

CARs
25120000 - CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CESAR
821347000 - CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL MAGDALENA
826185000 - CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA
827013000 - CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE

En cuanto al tipo de información consultada, para los municipios se consulta el presupuesto en FUT –Formulario Único Territorial– en cuanto a Gastos de Inversión. Para Corporaciones Autónomas se consulta el presupuesto reportado a la Contraloría: CGR_PRESUPUESTAL, en Ejecución de Gastos. Se consultaron los años disponibles 2010 a 2014, considerando los reportes del último trimestre (Oct-Dic) los cuales incorporan las cifras anuales.

Tabla 3. Partidas presupuestales relativas al manejo y gestión de humedales y cuencas. Para los municipios de las ventanas de estudio:

Nivel	CODIGO	NOMBRE	SELECCIÓN
1	A.10	AMBIENTAL	AMBIENTAL
2	A.10.4	MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE CUENCAS Y MICROCUENCAS HIDROGRÁFICAS	Cuencas
2	A.10.5	CONSERVACIÓN DE MICROCUENCAS QUE ABASTECEN EL ACUEDUCTO, PROTECCIÓN DE FUENTES Y REFORESTACIÓN DE DICHAS CUENCAS	Cuencas

2	A.10.17	EJECUCIÓN DE OBRAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (MITIGACIÓN) EN CUENCAS HIDROGRÁFICAS	Cuencas
2	A.10.8	CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN, RESTAURACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES Y DEL MEDIO AMBIENTE	Gestión Ambiental
2	A.10.10	ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES Y PAGO DE SERVICIOS AMBIENTALES (ART. 210 LEY 1450 DE 2011)	Gestión Ambiental
0	A	TOTAL INVERSIÓN	TOTAL INVERSIÓN

En el caso de las corporaciones, éstas tenían una menor desagregación por lo que no fue posible identificar los recursos destinados específicamente al manejo de cuencas y humedales, por lo menos con esta fuente. Así que el ejercicio se resumió en tres partidas, a saber:

CODIGO	NOMBRE
2	GASTOS
2.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
2.3	GASTOS DE INVERSIÓN

Con base en la información de presupuesto de Corpocesar disponible en su sitio Web, se realizó un ejercicio para determinar qué tanto podría desagregarse en partidas relativas a manejo de cuencas y gestión de las ciénagas. Se estableció que para el período 2010-2014, y para esta corporación, solo el 6.6% de los recursos de inversión se destinan a la gestión de cuencas-ciénagas.

Una vez consolidada la información extraída del CHIP se presentan las tablas resultado, las cuales muestran en términos absolutos y relativos los recursos destinados a la gestión ambiental en las tres ventanas de estudio, en particular al manejo de cuencas, ciénagas y humedales. La Tabla 4 y la Tabla 5 muestran el valor de las inversiones en gestión ambiental en el contexto del total de la inversión de los ocho municipios considerados. Para los municipios en la Ciénaga de Zapatosa y Humedales Paz de Ariporo-Hato Corozal las inversiones en gestión ambiental no alcanzan siquiera el 1% de sus inversiones anuales; en el mejor de los casos Ciénaga de la Virgen alcanza un escaso 5%.

Tabla 4. Presupuesto de inversión en gestión ambiental municipios ventana de estudio

	2010	2011	2012	2013	2014	Millones de pesos Total 2010- 2014
Ciénaga de la Virgen						
AMBIENTAL	26.806	39.725	85.529	51.623	60.372	264.056
Cuencas	0	34.410	30.794	30.488	208	95.900
Gestión Ambiental	25.161	2.273	2.853	6.149	1.800	38.236
TOTAL INVERSIÓN	4	5	8	8	6	5.665.522
Ciénaga de Zapatosa						
AMBIENTAL	2.395	1.137	666	1.536	1.323	7.057
Cuencas	15	202	37	113	701	1.067

Gestión Ambiental	726	165	183	309	153	1.536
			154.71			
TOTAL INVERSIÓN	213.622	148.366	6	238.779	248.004	1.003.487
Humedales Paz de Ariporo-Hato Corozal						
AMBIENTAL	449	270	39	56	442	1.255
Cuencas	10	0	19	16	13	58
Gestión Ambiental	0	0	0	10	124	134
TOTAL INVERSIÓN	66.903	61.450	38.082	52.612	50.827	269.873

Fuente: elaboración propia con base en presupuestos, consulta sistema CHIP. Presupuesto definitivo

Tabla 5. Presupuesto de inversión según principales partidas en municipios ventana de estudio, Total 2010-2014

NOMBRE	Millones de pesos			
	Ciénaga de la Virgen	Ciénaga de Zapatosa	Humedales Paz de Ariporo-Hato Corozal	Total 2010-2014
TOTAL INVERSIÓN	5.665.522	1.003.487	269.873	6.938.881
EDUCACIÓN	1.962.622	129.718	28.491	2.120.831
SALUD	1.441.755	371.884	104.956	1.918.595
TRANSPORTE	493.051	95.649	19.149	607.849
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	391.925	134.430	30.732	557.086
ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCIÓN SOCIAL	264.127	30.425	19.809	314.361
AMBIENTAL	264.056	7.057	1.255	272.369
EQUIPAMIENTO	143.737	69.101	16.739	229.577
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	145.342	36.331	2.239	183.913
DEPORTE Y RECREACIÓN	90.584	44.783	5.994	141.361
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	127.227	5.944	1.440	134.610
VIVIENDA	103.881	15.913	10.060	129.854
JUSTICIA Y SEGURIDAD	65.876	13.256	9.909	89.041
CULTURA	52.214	12.852	8.900	73.967
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	55.746	759	322	56.827
DESARROLLO COMUNITARIO	42.921	420	356	43.697
SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL)	3.067	17.803	5.054	25.923
GASTOS ESPECÍFICOS DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES	5.854	12.624	2.083	20.561
AGROPECUARIO	7.619	3.823	2.355	13.797
CENTROS DE RECLUSIÓN	3.916	717	29	4.662
EDUCACIÓN Y SALUD	60%	50%	49%	58%
DEMÁS PARTIDAS	40%	50%	51%	42%
AMBIENTAL EN DEMÁS PARTIDAS	12%	1,4%	0,9%	9%
AMBIENTAL TOTAL INVERSIÓN	4,7%	0,7%	0,5%	3,9%

Fuente: elaboración propia con base en presupuestos, consulta sistema CHIP. Presupuesto definitivo

Como se observa en las tablas, entre el 50%-60% de la inversión es capturada por el gasto obligado en Salud y Educación, producto de las transferencias del Sistema General de Participación-SGP.

Para dar una idea de las magnitudes de las cifras, por ejemplo, en el POMCA del Río Ariporo (año 2011), uno solo de sus componentes, el proyecto de “Fortalecimiento de la Asistencia Agropecuaria Municipal”, que no conlleva inversiones en proyectos de restauración ni recuperación, sino operativo, y cuyo ámbito de aplicación comprende las veredas aledañas al río en los municipios de Tamara, Paz de Ariporo y Hato Corozal, demanda anualmente \$1.000 millones por diez años, cifra que supera ampliamente lo asignado por estos municipios a su gestión ambiental. En el mismo documento, el manejo de microcuencas abastecedoras de acueducto para estos mismos tres municipios, demanda recursos de \$1.800 millones en un horizonte de ocho años. En consecuencia la participación financiera de estos municipios en la gestión ambiental de su territorio es muy marginal (10% en el caso mencionado para microcuencas).

Alternativamente y ante lo limitado de los recursos de financiación, los proyectos para la gestión ambiental han de ser financiados con recursos de otras fuentes, como se ha observado en algunos casos, por ejemplo con recursos de regalías directas (caso Cesar), de los departamentos, y por supuesto de las Corporaciones (que a su vez algunas han sido receptoras de recursos de regalías, v.gr. Corpocesar).

De otra parte, las Corporaciones Autónomas Regionales, tienen un margen financiero y de acción mucho mayor respecto de los municipios en virtud de los recursos que reciben y de su régimen especial. (Todas ellas avalan un presupuesto de \$76 mil millones al 2014, un 15% del presupuesto del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Tabla 6. Presupuesto de gastos de las corporaciones en el área de estudio

Corporación	2010	2011	2012	2013	2014	Millones de pesos Total 2010-2014
25120000 - CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CESAR						
GASTOS	15.232	8.994	18.769	20.518	19.052	82.564
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	3.516	3.512	3.530	4.448	4.400	19.406
GASTOS DE INVERSIÓN	11.716	5.482	15.239	16.070	14.651	63.158
821347000 - CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL MAGDALENA						
GASTOS	39.166	17.822	21.633	53.097	48.475	180.193
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	5.064	5.285	6.914	7.263	8.195	32.721
GASTOS DE INVERSIÓN	33.744	12.462	14.574	45.809	40.280	146.869
826185000 - CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA						
GASTOS	24.382	22.696	13.819	19.437	18.244	98.577
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	6.031	6.849	6.253	6.865	8.210	34.207
GASTOS DE INVERSIÓN	18.351	15.847	7.566	12.572	10.034	64.370
827013000 - CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE						
GASTOS	23.485	42.305	40.715	41.168	42.268	189.941
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	8.732	7.734	8.461	9.473	9.727	44.127
GASTOS DE INVERSIÓN	14.752	34.571	32.254	31.695	32.542	145.814
TOTAL CARs de interés						
GASTOS	102.263	91.817	94.936	134.220	128.039	551.275
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	23.343	23.381	25.158	28.048	30.532	130.461
GASTOS DE INVERSIÓN	78.562	68.362	69.633	106.146	97.507	420.211

Fuente: elaboración propia con base en presupuestos, consulta sistema CHIP. Compromisos pactados.

Como se observa aún Corporinoquia y Corpocesar cuentan con recursos limitados, aun frente al conjunto de municipios (hay que anotar que municipios como Chiriguaná recibe una buena fracción de su presupuesto de regalías carboníferas).

Como se mencionó anteriormente, no fue posible discriminar de esta información lo dedicado a la gestión de cuencas y humedales. Solo para un ejercicio con Corpocesar se pudo establecer que en el período 2010-2014, el 6.6% de los recursos de inversión se destinaron a la gestión de cuencas-ciénagas.

En resumen, pareciera que los recursos dedicados a la gestión de cuencas y humedales son bastante limitados, y esto sin entrar a evaluar la efectividad del gasto, o las posibilidades que existen en el apalancamiento de acciones por parte de los entes regionales.

2.2.2. El incentivo de capitalización rural - ICR

Este incentivo busca promover las nuevas inversiones en el sector agropecuario, otorgando un beneficio económico así lo hagan en busca de procurar la modernización, competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria. Igualmente el incentivo busca reducir sus riesgos de manera duradera. Este beneficio económico es un capital no reembolsable equivalente a un porcentaje del valor total de la inversión; porcentaje que puede ser hasta el 40% para los pequeños productores, y hasta el 20% para los medianos y grandes. El incentivo es administrado por FINAGRO

Las inversiones que pueden ser objeto del incentivo son las siguientes:

- Adecuación de tierras y manejo del recurso hídrico.
- Obras de infraestructura para la producción.
- Desarrollo de biotecnología y su incorporación en procesos productivos.
- Maquinaria y equipos para la producción Agrícola.
- Equipos pecuarios y acuícolas.
- Equipos para pesca.
- Transformación primaria y comercialización de bienes de origen agropecuario.
- Plantación, mantenimiento y renovación de cultivos de tardío rendimiento.
- Sistemas de producción silvopastoril y mejoras de praderas.
- Adquisición de ganado bovino puro.

Si bien existe una multiplicidad de cultivos objeto del incentivo, es la Palma de aceite la que ha tenido un mayor apoyo, seguida de cerca por el café. En alguna medida esto se debe a los eventos de enfermedades a los que se han enfrentado estos cultivos y dada su representatividad en términos de actividad económica y de empleo¹⁰ (ver tabla 4).

¹⁰ En particular la Palma de aceite tuvo durante el 2015 un aumento del 50% de su bolsa, en parte con el fin de promover la recuperación de las áreas afectadas por la Pudrición del Cogollo (PC) y otra fracción para seguir apoyando la productividad del sector.

Tabla 7. Bolsas con acceso a Incentivo de Capitalización Rural 2015

Bolsas	Bolsas con acceso a ICR	Presupuesto 2015	Millones de pesos	
			Saldo a julio 7 de 2015	Distribución 2015
Bolsa 1	Frutales	53.647	25.672	15%
Bolsa 2	Palma de Aceite	31.689	26.543	9%
Bolsa 3	Café	30.026	14.222	9%
Bolsa 4	Cacao	20.179	7.254	6%
Bolsa 5	Caucho	8.623	7.185	2%
Bolsa 6	Silvopastoreo	5.698	5.636	2%
Bolsa 7	Adecuación de Tierras y Manejo de Recurso Hídrico	81.746	71.951	23%
Bolsa 8	Infraestructura para la Producción, Maquinaria de Uso Agropecuario y Transformación Primaria	69.255	33.347	20%
Bolsa 9	CONPES Altillanura	19.500	19.267	6%
Bolsa 10	CONPES Nariño	3.500	3.500	1%
Bolsa 11	CONPES Lácteo	9.672	8.966	3%
Bolsa 12	AMTEC Arroz	5.000	4.464	1%
Bolsa 13	Apoyo a la Productividad del Algodón	5.000	4.998	1%
Bolsa 14	Apoyo a la Productividad del Maíz	5.000	4.943	1%
TOTAL		348.536	237.947	100%

Fuente: Finagro

En buena medida gracias a los apoyos recibidos y a las políticas de promoción del Etanol, la palma de aceite ha sido el cultivo de mayor crecimiento en los últimos años. Como se observa en la tabla no. 7. En su conjunto el ICR ha inyectado unos 400 mil millones de pesos al año desde 1994, cifra que contrasta con todo el presupuesto de las CARs: para el 2014 este monto de ICR es cinco veces el presupuesto conjunto de las corporaciones.

En cuanto a su dinámica, la palma de aceite es el cultivo de mayor crecimiento. Entre 2007 y 2013 su frontera se expandió en 215 mil nuevas Ha, lo cual duplica las 113 mil Ha del Café. Anualmente esto representa una expansión de 36 mil versus 19 mil, respectivamente. Pero una buena parte de dicha expansión ha tenido lugar en la zona oriental (Orinoquia), lo que introduce un conjunto de actividades que presionan no solo los sistemas de humedales, sino en general del medio ambiente. Más aún, la expansión de la palma de aceite ha inducido a nuevos municipios a entrar en el mercado de este cultivo, lo que puede ser benéfico para el desarrollo de las regiones, pero, como se ha resaltado, puede implicar presiones no controladas sobre los ecosistemas, en especial sobre los humedales. Se han ido incorporando nuevos municipios productores en Casanare (Orocué) y Vichada (Santa Rosalía); y fortaleciendo otros ya importantes (Puerto Gaitán, San Carlos de Guaroa, San Martín, Cabuyaro en Meta; Maní, y Villanueva en Vichada. En la tabla 8 se puede apreciar la evolución de las nuevas zonas palmeras según zonas productoras.

Tabla 8. Incentivo a la Capitalización Rural – ICR, según campos de elegibilidad, 1994-2015

CAMPO	Millones de pesos		
	ENERO - JUNIO 2015		
	No de Solicitudes	V/r inversion objeto ICR	V/r ICR pagado
ADECUACIÓN DE TIERRAS	1.428	98.112	16.866
MAQUINARIA Y EQUIPOS	1.134	42.154	6.846
INFRAESTRUCTURA	1.366	17.333	5.575
PLANTACIÓN CULTIVOS T.R.	8.482	9.346	39.535
INFRA. Y EQUIPOS TRANS. PRIMARIA	2.223	130.117	9.299
MODERNIZA. TECNOLÓGICA	0	0	0
GANADO BOVINO PURO	0	0	0
TOTAL	14.633	297.063	78.122

CAMPO	de 1994 a Junio 2015		
	No de Solicitudes	V/r inversion objeto ICR	V/r ICR pagado
ADECUACIÓN DE TIERRAS	30.880	1.478.212	283.283
MAQUINARIA Y EQUIPOS	31.142	1.178.840	205.432
INFRAESTRUCTURA	27.399	1.031.950	157.338
PLANTACIÓN CULTIVOS T.R.	288.638	3.377.303	1.091.556
INFRA. Y EQUIPOS TRANS. PRIMARIA	36.883	999.168	199.975
MODERNIZA. TECNOLÓGICA	39	2.344	387
GANADO BOVINO PURO	107	7.093	774
TOTAL	415.088	8.074.910	1.938.743

Valor por año

393.898

Fuente: Finagro y cálculos propios.

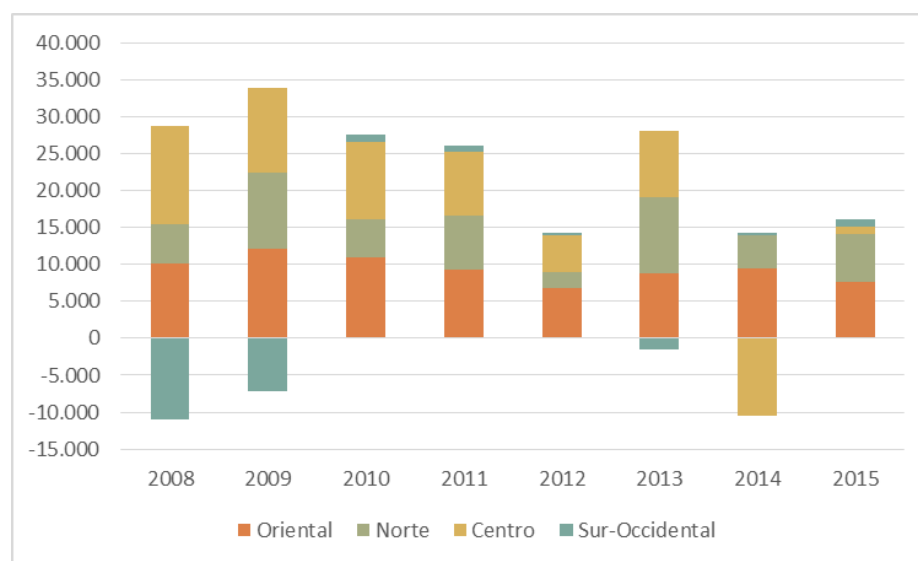


Figura 1. Palma de aceite. Nuevas Ha sembradas por zonas, 2008-2015

2.2.3. El plan para la Atillanura

Otro de las políticas del orden nacional que aún desde antes de su promulgación ya tenía actores en su territorio, es el Plan para el Desarrollo de la Atillanura (Conpes 3797 de enero de 2014). Si bien su estudio y concepción ha considerado las áreas sensibles de la Orinoquía, siempre existe el riesgo de la presión indebida por falta de adecuados controles, vigilancia, gestión y recursos para ello.

Dentro de sus pilares se puede destacar:

- Desarrollo de la Orinoquia; 13,5 millones de Ha en 7 municipios
- Convertirla en despensa de Colombia. 1.2 millones de Ha para cultivar (hoy solo tiene una explotación del 3%)
- Proyectos de infraestructura. En particular para vías se prevén recursos por \$9,6 billones).
- Es una de las zonas de mayor deforestación (1,3%/año)

Entonces se abre el interrogante de qué acciones para la sostenibilidad de los ecosistemas presentes en el territorio se darán, versus el impulso a actividades agrícolas y mineras, que no requieren de ningún control para su desarrollo (v.gr. etanol, petróleo, aún en la ventana de Humedales Paz de Ariporo-Hato Corozal y que se consideran como una prioridad nacional).

2.3. La propuesta de planeación multiescalar

Con la variedad de instrumentos que actúan de manera concurrente sobre un mismo territorio, se hace necesario que como meta mínima éstos sean articulados, máxime si se cuenta con las herramientas de acciones conjuntas provisto en la LOOT. Es de prever que una acción en dicho sentido tenga un doble impacto, a la vez que reduce los conflictos e incertidumbres por la concurrencia de estos instrumentos sobre un entorno, se posibilita el mayor impacto de las acciones no solo por la disminución de fricciones sino por las sinergias que se pueden lograr al articular agentes y recursos.

Con un fin similar, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– con la vocería de Francisco Londoño, con ocasión de la LOOT ha planteado la implementación para Colombia un *Sistema de Planeación Multiescalar*¹¹, que “permita consolidar un sistema articulado y congruente entre los diversos sectores y niveles territoriales en los que se ejecutan las políticas nacionales y locales de ordenamiento territorial.” Se sugiere que las figuras de asociación definidas en la LOOT, pueden coadyuvar en la elaboración de *planes estratégicos regionales*, en donde, entre otras temáticas se considerarían los aspectos ambientales del territorio.

Las opciones en materia de asociación son amplias en cuanto a la LOOT, pero también a través de otros mecanismos que han sido utilizados en el pasado. En todos los casos, estas asociaciones permiten la inversión por fuera de sus territorios, escollo que ha sido insalvable en casos en donde la buena voluntad no ha sido suficiente para adelantar proyectos conjuntos, pues la legislación prohíbe gastos por fuera de sus jurisdicciones. La ley 1454 de 2011 previó la

¹¹ IGAC (2012). Multiescalaridad en la Ley 1454 de 2011 (LOOT), por francisco Londoño.

creación de *Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)*¹², la cual permite el trabajo conjunto de dos o más departamentos contiguos, para múltiples proyectos de desarrollo. Lo interesante es que estas regiones poseen personería jurídica y un patrimonio propio, y gozarían de autonomía financiera. Las *Regiones de Planeación y Gestión (RPG)*, de manera general se habla de la asociación de entidades territoriales, cualquiera que ellas sean (departamentos, municipios o regiones), “están llamadas a sentar las bases para un proceso de regionalización de competencias y recursos enmarcada en una visión de desarrollo hacia la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.”¹³ Y finalmente la simple asociación de Departamentos y de municipios que podrá gobernarse por convenios.

La Comisión de Ordenamiento Territorial-COT, órgano consultivo en el tema de ordenamiento territorial creado por la LOOT, tendría a bien el proponer esquemas integrados de financiamiento para el desarrollo del territorio, en variadas áreas, si se quiere de manera independiente según la procedencia de los recursos, pero *enmarcando las acciones en una visión y programa del territorio*. Tales acciones y programas han de ser consensuadas con los agentes institucionales de la región propuesta o a intervenir, con el auxilio de las COT regionales.

¹² Previstas ya en la Constitución de 1991, y con la propuesta de su uso en 1994 como mecanismo sustitutivo de los Corpes.

¹³ Previstas en el art. 285 de la Constitución.

3. ANÁLISIS DE CONFLICTOS ENTRE INSTRUMENTOS LEGALES DE ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN TERRITORIAL EN LAS TRES VENTANAS DE ESTUDIO

Para el análisis de los instrumentos de ordenamiento de los diferentes escenarios, una primera etapa consistió en la revisión de documentos de planes de ordenamiento mediante las páginas web oficiales de los municipios. Una vez extraída toda la información existente, se identificaron los vacíos en documentación y cartografía, y se procedió a hacer un contacto telefónico con la secretaría de planeación de los municipios para confirmar la información disponible y el formato en el que se encontraba. La etapa final consistió en una visita a los municipios en cuestión, así, para el caso de Casanare se visitó la Gobernación de Casanare y la Corporación Autónoma Regional en Yopal, la alcaldía de Paz de Ariporo y la sede de la empresa consultora Educar Orinoquía en Paz de Ariporo. Para el caso de la Ciénaga de Zapatosa, se visitaron las alcaldías de los cinco municipios circundantes: El banco (Magdalena), Tamalameque, Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní (Cesar). Para recopilar la información de Cartagena se hizo contacto con una investigadora que se encontraba en el lugar para el envío correspondiente de los documentos.

Los instrumentos recopilados en las visitas mencionadas se exploraron a fondo con el fin de recoger la información necesaria para el análisis de conflictos. En este sentido, el objetivo fue identificar las medidas de protección y reglamentación hacia el recurso suelo, y así mismo reconocer el efecto de la normativa en el manejo de los sistemas de humedales para los casos seleccionados.

Para extraer información de los productos cartográficos recogidos, fue necesario un tratamiento personalizado de cada uno, pues algunos estaban en formato de AutoCad, otros en Shapes, y otros en PDF. Se tenía un objetivo inicial de análisis por sobreposición de la información para la identificación de conflictos entre instrumentos, pero no fue posible por los vacíos de información y la diferencia en los formatos de salida de la cartografía. Por lo anterior, el análisis se hizo con base en la comparación visual de la cartografía disponible, y con algunos shapes se produjeron mapas de los conflictos de uso del suelo utilizando el Basemap proporcionado por el software ArcGis.

3.1. **Ciénaga de la virgen**

3.1.1. Usos inadecuados del territorio

Los planes de ordenamiento territorial surgen como una necesidad de delinear políticas urbanas en cada uno de los municipios y distritos de Colombia, El primer Plan de ordenamiento territorial de Cartagena Distrito Turístico empezó a regir bajo el Decreto 0977 del 2001. En 2011 se aprobó la Modificación excepcional del POT del Distrito de Cartagena de Indias, reforma normativa de la ciudad amparada en la ley 388/97, bajo los decretos reglamentarios 879/98, 4002 de 2004, 1504/98 y la ley 902 de 2004.

Esta modificación Excepcional surge a partir de la formulación de implementaciones del Plan de Ordenamiento Territorial y estudia temas no precisados con antelación, incorporando acciones que influyen directamente en la ciénaga de la Virgen, tales como el Macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de la Virgen y el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca hidrográfica de la Ciénaga de la Virgen. En el presente año se conoció la propuesta de una nueva modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Cartagena por parte de la Secretaría de Planeación del Distrito; se espera que esta nueva modificación si sirva como un instrumento eficaz de planeación y no se sigan incumpliendo los proyectos de vital importancia para la ciudad, y para el mantenimiento y/o recuperación de la Ciénaga de la Virgen (Caracol radio, julio de 2015).

Cartagena es la única ciudad involucrada en las ventanas de estudio de humedales y es la única que cuenta con una actualización del POT vigente entre los 8 municipios estudiados, sin embargo la complejidad de la problemática social y ambiental se hace evidente en el incumplimiento de la normatividad que rige el uso y ocupación de esta área donde se siguen presentando invasiones y relleno del espejo del agua, ya sea para asentamientos humanos o el depósito de materiales de construcción, que no siempre están vinculados con población pobre o desplazada, y si con personas que quieren adelantar emprendimientos turísticos, derivados de la demanda de tierra firme y los altos costos de la tierra en el distrito.

Otro factor involucrado en este proceso de invasión está relacionado con la falta de políticas para agilizar los procesos de planificación del POT, falta de una política de empleo, y con la dificultad de agilizar los procesos de planificación distrital, falta de planificación en las políticas de vivienda, falta de control de la autoridad ambiental, ausencia institucional, falta de seguimiento a la reubicación, falta de voluntad política para manejar el problema, falta de valoración cultural del ecosistema en la Cuenca, cambio en el uso del suelo, mal manejo de los residuos de las obras de infraestructura, facilidad en adquirir los servicios públicos, desplazamientos forzados por violencia, y, en general, pobreza (Modificación excepcional del POT, 2011).

En el año 2007, mediante la adopción de una Modificación Excepcional (Acuerdo 033), estas áreas cercanas a la Ciénaga de La Virgen, sufrieron un cambio de uso de Equipamiento a Suelo de Expansión Urbana, específicamente para uso residencial como se observa en la figura 1

USO DEL SUELO EN LA CIÉNAGA DE LA VIRGEN

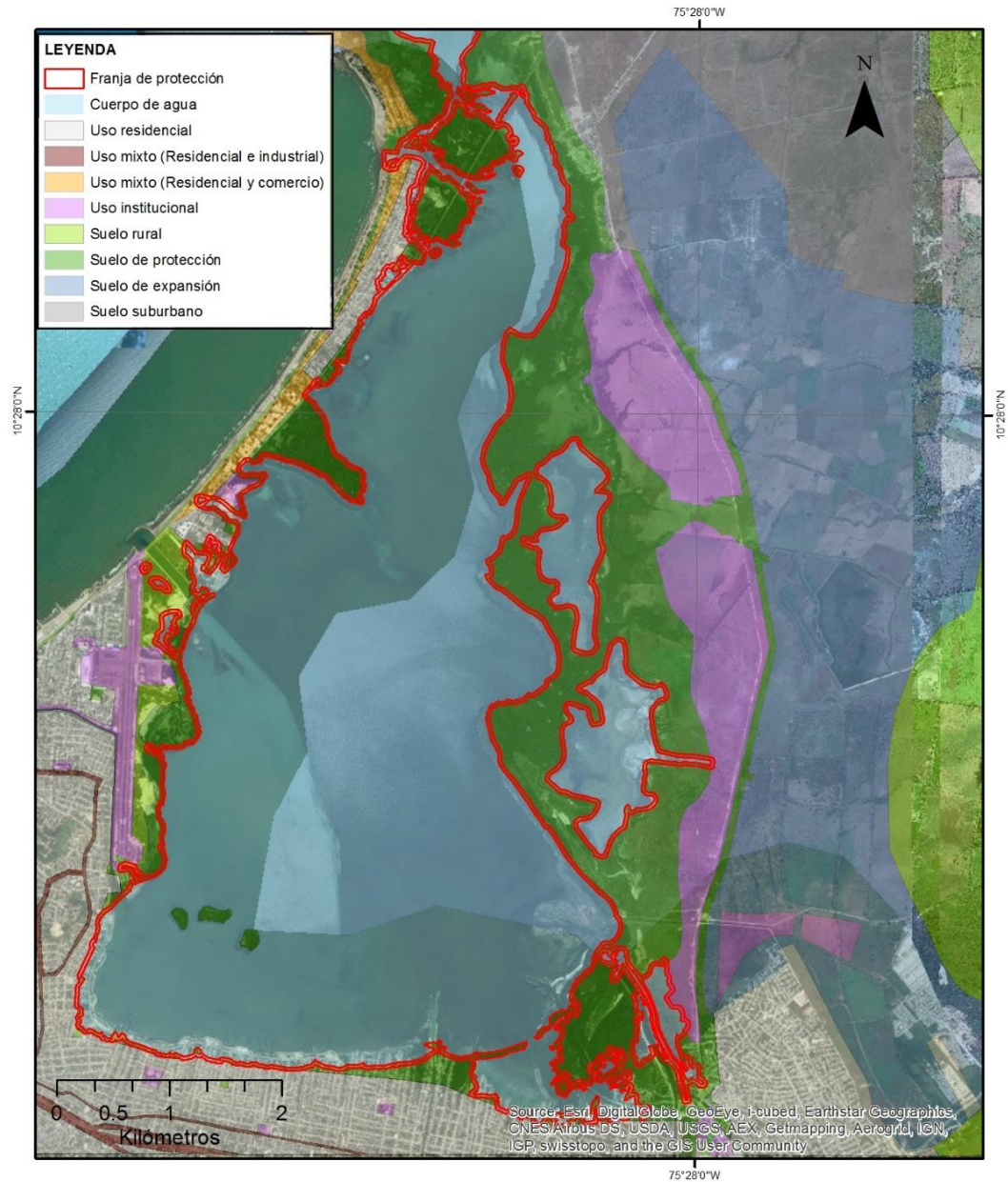


Figura 2. Mapa de uso actual del suelo en inmediaciones de la ciénaga de la Virgen o de Tesca

3.1.2. Conflictos entre instrumentos de ordenamiento

Con respecto a las áreas de Manglar, la Resolución número 1602 de 1995 establece la obligación de las corporaciones autónomas regionales en cuya jurisdicción se encuentren áreas de Manglar, de elaborar y presentar al Ministerio los estudios sobre el estado de los

manglares en el territorio de su jurisdicción y las propuestas para zonificación y realización de actividades en áreas de manglares que se encuentran en la Ciénaga. Mediante la Resolución número 0721 del 31 de Julio del 2002, se aceptó el estudio y la zonificación de las áreas de manglar del Departamento de Bolívar, para la conservación y manejo sostenible presentado por CARDIQUE. De acuerdo a lo establecido en la Resolución 176 de febrero de 2008. Diario Oficial No.46.953 de 7 de abril de 2008, de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique:

“Por la cual se adopta la modificación a los estudios de zonificación y actividades de los manglares de la jurisdicción de CARDIQUE y los lineamientos de manejo de los mismos, y se definen unas determinantes ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción”

Los manglares, humedales y playas tienen alta susceptibilidad a los impactos de la inundación, considerándose su vulnerabilidad como crítica. Según los escenarios de inundación por un aumento del nivel del mar (ANM), al 2019 se cuentan 13.3 km² de manglares y cerca de 18.6 km de playa afectados. Las zonas de manglar más críticas son aquellas que están rodeadas por asentamientos humanos, los cuales constituyen barreras físicas que impiden la migración de estas especies vegetales. En general los manglares afectados tenderán a desaparecer, debido a la ausencia de áreas naturales para su migración (Modificación excepcional del POT, 2011) Ver figura 2.

Las principales zonas afectadas serán los terrenos al sector sur de la ciénaga de la Virgen, y las zonas bajas del borde costero en La Boquilla, donde se registra alta vulnerabilidad al ANM y donde se ubica una alta presencia de población vulnerable, principalmente en las unidades comuneras de gobierno 5, 4 y 6 de esta localidad, generando así impactos económicos millonarios.

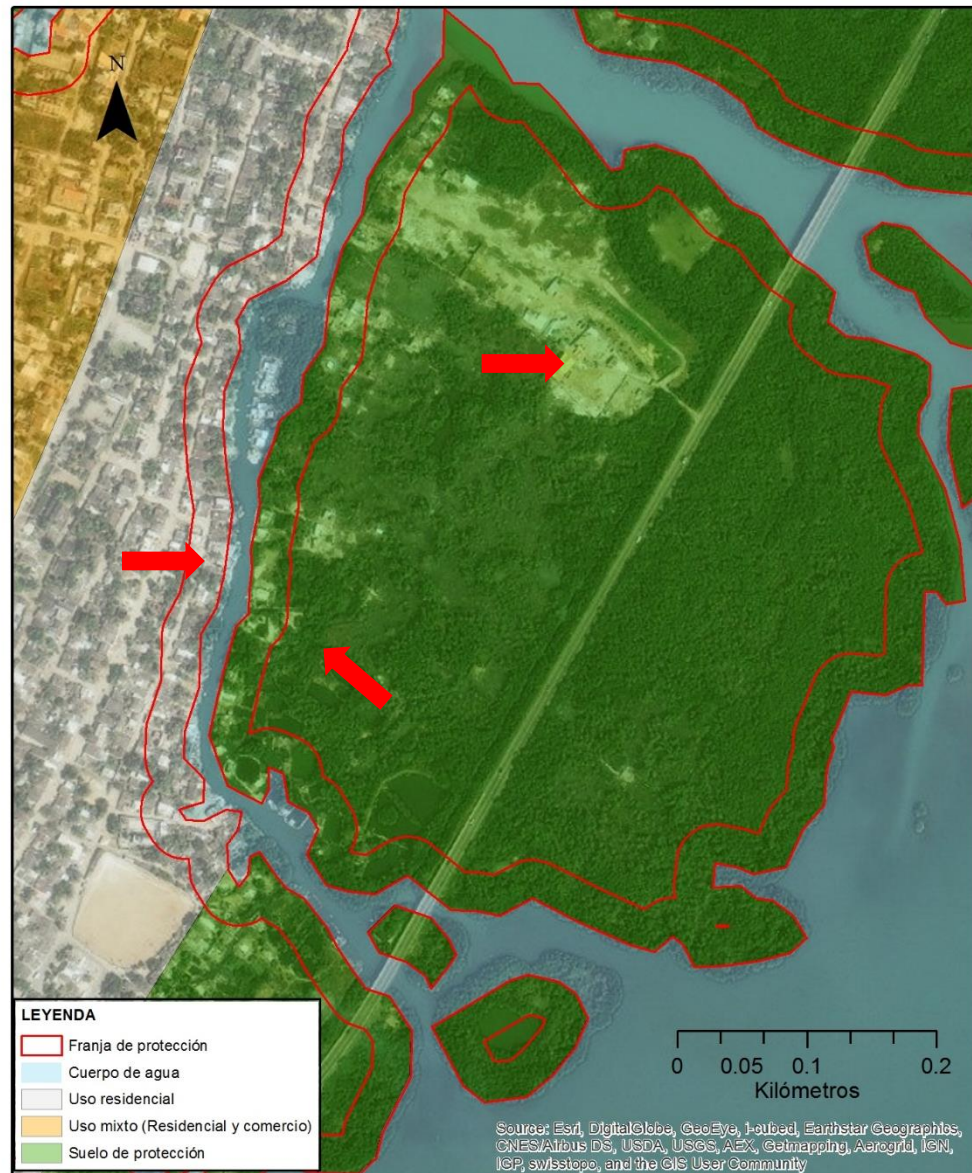


Figura 3. Evidencias de ocupación y degradación de los suelos de protección en la Ciénaga de la Virgen posteriores a la implementación del POT

Otro aspecto de transformación normativa surge al momento de superponer la superficie que genera la zonificación de manglares sobre las áreas 1 y 2 del Ac. 033, precisión cartográfica de los suelos de protección del ecosistema Manglárlico que afecta en referencia a una reducción en su extensión. Se concluye entonces, que las áreas 1 y 2 del actual suelo de expansión urbana, han sido objeto de modificaciones normativas pero aun adolecen de elementos reglamentarios que posibiliten su desarrollo. Es así como desde la presente modificación excepcional, se propone incluir los lineamientos y objetivos requeridos para la ejecución de los planes parciales que los desarrollarían.

Fue modificado el artículo 92 del Decreto 0977 de 2001 (POT actual) y el Artículo 15 del Decreto 063 de 2006 (Macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de la Virgen), liberando la

posibilidad de desarrollo urbano para Vivienda de Interés Prioritario y Vivienda de Interés Social en todas las unidades de planificación del suelo de expansión urbana, excluyéndose el tema de la programación del desarrollo urbano de los suelos de expansión.

Según el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena como principal herramienta para ejecutar el proceso de ordenación del Distrito, fueron establecidas una serie de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que deberían orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo; sin embargo son algunas de estas mismas normas las que han generado conflictos para el cumplimiento de los objetivos que se plantean en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Sin embargo cabe destacar la importancia de la adición al POT vigente de estudios y Planes como el POMCH de la Ciénaga de la Virgen, el Plan Maestro de Drenajes pluviales, la cartografía referida a Geoamenazas y Capacidad de Uso de la Tierra.

Representa un conflicto ente los objetivos de conservación establecidos en el POMCH el hecho de que los suelos de expansión del Distrito localizados al oriente de la Ciénaga de la Virgen, donde si bien se especifica que tendrán un área de protección, albergan un área de expansión destinada para vivienda VIS (estratos 1, 2 y 3), la cual para su desarrollo seguirá los lineamientos del Macroproyecto Ciénaga de la Virgen y una zona para equipamientos distritales.

En la actualidad el deterioro de la Ciénaga, se da por la alta densidad poblacionales el continuo relleno del espejo de agua, los altos niveles de contaminación resultados del uso como alcantarilla durante décadas, la disminución de la biodiversidad que daba sustento a los pescadores que hacían uso de esta, a la indiferencia de la población en general y factores conjugados con la ineficacia administrativa desde el nivel local, hasta el nivel nacional, hechos que surgen de la débil coordinación de la gestión ambiental correspondiente a las diferentes instituciones con influencia en la misma. Entre la problemática identificada en la actualidad se destacan las siguientes:

- La invasión del espacio público en la Ciénaga (espejo de agua y manglares), por parte de la población desplazada por la violencia y por población de la zona que se asienta en los bordes de la Ciénaga. (ver figura 3).
- La Contaminación residual producto del uso de agroquímicos (biocidas, fertilizantes) empleados por agricultores en áreas de la margen oriental, así este ya no sea el uso actual del suelo más próximo a la Ciénaga.
- Retención de escorrentía de estiaje en la cuenca, por labores agrícolas, suplida por descargas de aguas residuales.
- Explotación sin reposición, de recursos del manglar y las Ciénagas (leña, madera, pesca, caza) por parte de la población del área periurbana (Boquilla, Tierra Baja, Puerto Rey).
- Disposición inadecuada de basuras por parte de población asentada en la periferia del Sistema.

El conocimiento por parte de los ciudadanos de herramientas de ordenamiento territorial, les ha permitido estar atentos a las modificaciones que ha tenido la ciénaga en los últimos años, sin embargo la complejidad de actores que intervienen en esta ciénaga y los conflictos de gobernanza no han podido parar el avance de las construcciones, el deterioro de la diversidad ictica y de flora, la disminución del cuerpo de agua y la pérdida de servicios ecosistémicos que la ciudad requiere en la actualidad.



Figura 4. Evidencias de relleno y pérdida del área de cuerpo de agua de la Ciénaga de la Virgen en el sector sur occidental, desde la implementación del POT en los últimos 15 años.

3.2. Ciénaga de Zapatos

3.2.1. Usos inadecuados del territorio

Según el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Chimichagua, declarado bajo el acuerdo N° 19 de 2001, el desarrollo municipal involucraba una visión asociada de ciudad y territorio, en donde se reconocía la complementariedad entre los espacios urbanos y rurales, y se proponía una mayor interconectividad entre el municipio y sus corregimientos. Lo anterior iba ligado a un lineamiento estratégico de potenciación de los recursos municipales que promovieran el reequilibrio horizontal entre todas las divisiones territoriales municipales.

El PBOT proponía impulsar todas las actividades económicas desde un modelo racional de usos del suelo para las actividades productivas, y en esta línea, resaltaba la necesidad de frenar el deterioro del principal cuerpo de agua, la Ciénaga de Zapatos, mediante una concepción de derecho a la ciénaga y al territorio, que pretendía fijar la Ciénaga como un patrimonio sujeto al uso y disfrute social, limitado por un criterio de sostenibilidad.

El manejo y tratamiento ambiental es un componente especial que se adicionó al PBOT, a raíz del notable deterioro de los ecosistemas del municipio. Se consignó la necesidad de que la línea estratégica en términos ambientales, estuviera direccionada a lograr un cambio a largo plazo

(9 años) de la tendencia actual de deterioro ambiental. Sin embargo, es de resaltar que para el 2001, año en que fue declarado el PBOT, la Ciénaga de Zapatosa no se identificó como un lugar de alto conflicto ambiental, al contrario, la catalogaron como la de menor conflicto en relación al resto de ecosistemas.

En consecuencia, las medidas preventivas y reglamentarias que se adoptaron para garantizar la estabilidad ambiental y ecológica del municipio y la Ciénaga en su conjunto, fueron las siguientes:

- Se establece como zona de reserva o suelo de protección (artículo 35, Ley 388 de 1997), el área ubicada en el municipio, que circunda la Ciénaga. Queda totalmente prohibido y restringidos los asentamientos humanos y cualquier posibilidad de urbanizarse en el área declarada de reserva.
- Las rondas de todos los arroyos, quebradas, acequias y caños que dentro de la jurisdicción municipal tributen sus aguas a la Ciénaga, se declaran como suelo de protección, en una extensión de 30 metros a cada lado y a lo largo de su recorrido, de acuerdo a lo establecido en el artículo 83 del Decreto 2811 de 1.974 y el Decreto 1449 de 1.977.
- Se establece como zona de protección y reserva de las cabeceras de los corregimientos, el área circundante de 100 metros más allá del perímetro urbano definido para cada cabecera. Esta área será de reserva y no podrá ser negociada ni invadida y queda totalmente restringida toda posibilidad de urbanizarse.
- En el área rural de la Serranía del Perijá se declara zona de Reserva Forestal la parte más alta, es decir, desde la coordenada Y = 1.054.000 hasta los límites municipales con Norte de Santander; y desde la Coordenada X = 1.90.000 hasta la coordenada X = 1.500.000, a fin de proteger, entre otros, el nacimiento de arroyos como el Quebradientes, Lejín La Raya y la biodiversidad existente en la zona.

De acuerdo a esta reglamentación de uso del suelo, para el caso de la Ciénaga no se definió una cota de protección, como si se hizo en caso de los ríos o de los centros poblados, porque a pesar de que se estipuló como área de protección la zona circundante a la Ciénaga, no se definió qué tan amplia sería dicha zona.

Para el caso de las cabeceras municipales de los corregimientos, de acuerdo a la reglamentación impuesta en el año 2001 por el PBOT, estos centros poblados no podían tener un crecimiento más allá de los 100 metros alrededor del perímetro urbano. Lo que se observa en la Figura 5, es que para el caso del casco urbano del corregimiento de Candelaria, el límite del perímetro fue sobrepasado por una expansión urbana de cerca del 60% (0,21 km²) entre los periodos 2005 y 2015, según la información cartográfica base. Allí se genera entonces un conflicto de uso importante pues el suelo que se había destinado a protección en el 2001, está siendo utilizado para expandir el área urbana del corregimiento; el conflicto de uso se da por uso inadecuado y sobreutilización, pues se está haciendo un aprovechamiento incompatible con la vocación de uso principal y el uso recomendado por el PBOT.

Por otro lado, el corregimiento de Candelaria tiene su cabecera municipal ubicada a orillas de la Ciénaga de Zapatosa, y como se observa en la Figura 5. Al aplicar la norma de los 30 metros de protección de los cuerpos de agua, el casco urbano sobrepasa el límite de suelo de

protección, y se puede decir que la expansión urbana está más limitada por el espejo de agua que por la zona misma de reserva del área circundante a la Ciénaga.

El corregimiento Candelaria, es solo un ejemplo de los conflictos de uso, en este caso en el plano ambiental, que se evidencian en el municipio de Chimichagua, y que afectan directamente la conservación del humedal de la Ciénaga de Zapatosa. A pesar de que en el resto de cabeceras el crecimiento hacia la periferia no fue significativo, el desarrollo urbana es evidente, y lo que a ello subyace es una constante expansión de la frontera agrícola y ganadera, especialmente hacia la zona de playones de la Ciénaga.

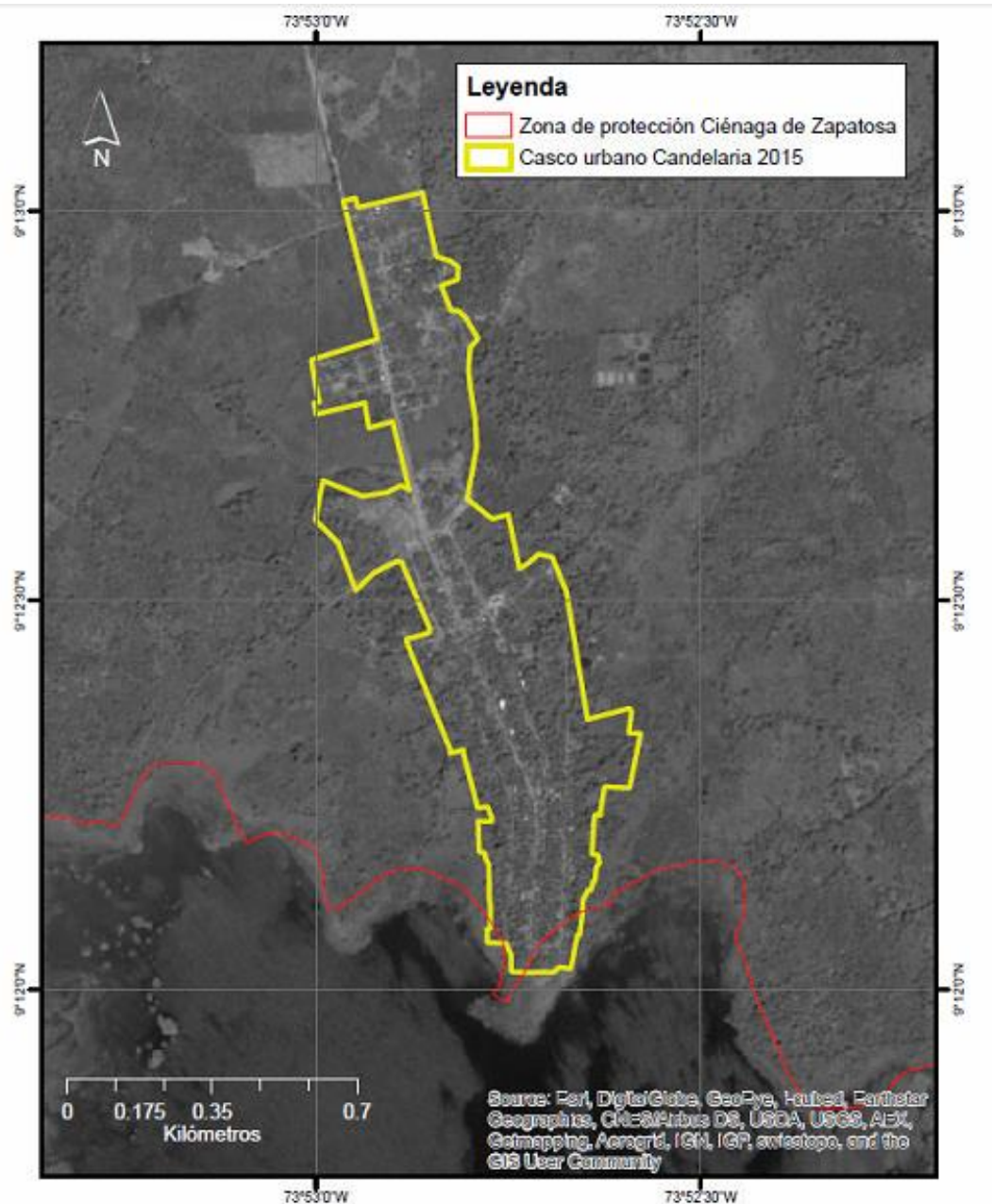


Figura 5. Cabecera municipal del corregimiento Candelaria y zona de protección de la Ciénaga de Zapatosa

- *Chiriguaná*

El Plan Básico de Ordenamiento territorial (PBOT) de Chiriguaná, declarado bajo el acuerdo N°6 de 2000, está marcado por la necesidad de integración regional del municipio con el departamento y el país; el desarrollo y la mejora en la calidad de vida de sus habitantes fueron los objetivos que impulsaron el ordenamiento territorial.

El municipio de Chiriguaná se enfocó en una vocación agropecuaria ya existente, ligada a una vocación minera en surgimiento, pues el territorio ya contaba con reservas de carbón, y zonas de exploración y explotación. Para efectos de estas actividades, la política de ordenamiento en el tema ambiental fue rigurosamente planteada, estableciendo los límites en el uso del suelo y destacando para cada unidad de tratamiento, el uso principal, los usos condicionados o restringidos, y los usos prohibidos.

Por ejemplo, dentro de la norma de uso del suelo, para las áreas periféricas a nacimientos, cauces de agua, lagunas, ciénagas, pantanos y humedales en general, se delimitó una franja de suelo de 100 m a la redonda a partir del nivel máximo de aguas, en la cual el uso principal era de conservación y restauración de la vegetación; como usos compatibles se estableció la recreación pasiva y contemplativa; como usos condicionados estaba la captación de aguas o incorporación de vertimientos, la construcción de infraestructura de apoyo para actividades de recreación, embarcaderos, puentes y obras de adecuación, entre otras; como usos prohibidos se incluyó el uso agropecuario, industrial, urbano y suburbano, minería, disposición de residuos sólidos, tala y rocería de la vegetación.

Esta norma de protección debe ser visible en el territorio para cada área asignada, y para identificar conflictos de uso dentro de la misma, se realizó un mapa (Figura 6.) con imágenes de 2015 que muestra el arroyo Pacho Prieto, ubicado en el la vereda La Matica - Chiriguaná. En esta zona el cauce de agua se encuentra colindando con un cultivo de palma extensivo, cuyos límites sobrepasan la franja de protección mínima de 30 metros estipulada por el PBOT, más aun, el cultivo se encuentra implantado dentro de la zona de amortiguamiento por lo que el impacto hacia el cuerpo de agua se acrecienta y la vegetación de la ronda del arroyo comienza a ser reemplazada por palma. Adicionalmente, el curso de agua se encuentra rodeado por terrenos de pastoreo con unos pocos árboles dispersos, y como se mencionó anteriormente, el uso agropecuario está dentro de los usos prohibidos para la franja de suelo protegida.

Vale la pena resaltar que para el 2000, año en el que se acordó el PBOT, la zona referenciada en la figura 6 fue catalogada con un conflicto de uso por subutilización, lo que significa que era una zona en la que el uso era menos intenso en comparación con la capacidad productiva de las tierras. Lo anterior explica el uso actual de esta ventana, donde es posible afirmar que luego del 2000 se incentivaron actividades productivas de cultivos extensivos, como respuesta a la oferta en términos de productividad. Este es un escenario que deja ver los efectos del poco monitoreo y seguimiento a las actividades económicas que se promueven en un área catalogada como subutilizada.

Al hacer un análisis general del municipio, son pocos los cuerpos de agua que se encuentran protegidos bajo la norma, entonces el conflicto de uso se da por sobreutilización del suelo, pues la mayoría de veces, son los terrenos para pastoreo los que llegan a invadir estas áreas de importancia ambiental. La medida de protección de los cuerpos de agua es clave para la

conservación de la Ciénaga de Zapatosa, si se tiene en cuenta una perspectiva regional, pues el cuidado de los afluentes que surten este complejo cenagoso repercute en su estabilidad ecosistémica.

Para el suelo urbano, la reglamentación indica que el perímetro urbano se debe dividir en tres grandes zonas: un sector consolidado, unas zonas con procesos de urbanización incompleta, y un sector de conservación. En esta línea, se declara área de amortiguación de áreas protegidas, la zona comprendida entre el casco urbano y una profundidad de 100 metros en dirección de la Ciénaga. No obstante, esta norma solamente se aplica para el casco urbano de la cabecera municipal, pues para los centros poblados de los corregimientos la norma no es exacta en cuanto a qué se debe proteger y qué suelo está disponible para otros usos. Igualmente, a pesar de que se declara zona de amortiguación, no se especifica qué usos están permitidos, restringidos o prohibidos.

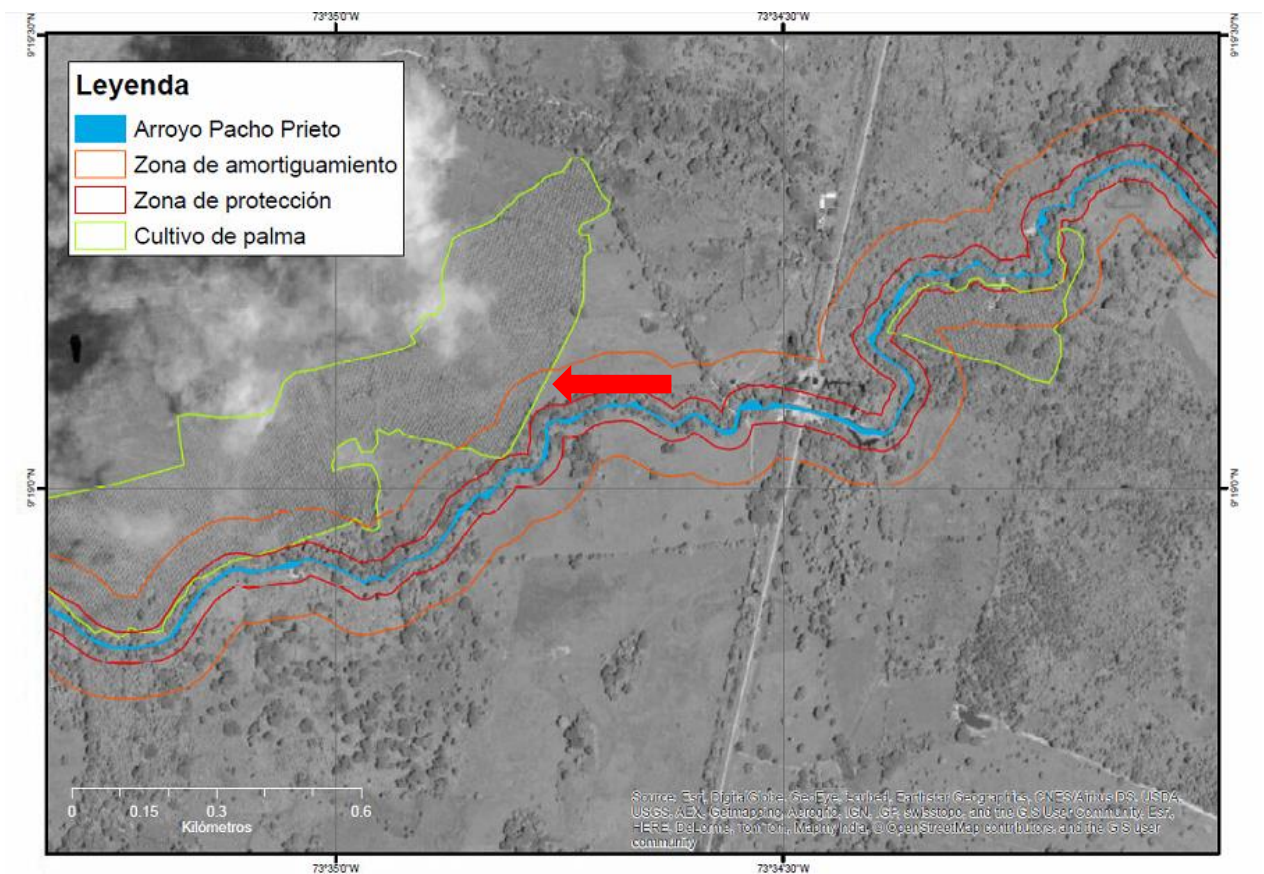


Figura 6. Zonas de protección, arroyo Pacho Prieto, La Matica- Chiriguaná

- *Curumaní*

El Plan Básico de Ordenamiento territorial (PBOT) de Curumaní, bajo el acuerdo N°004 de 2000, está fijado en unos lineamientos básicos que proyectan las principales problemáticas del municipio para esa época. Entre ellas se encuentran los elevados índices en el deterioro del medio ambiente y espacial, la desaceleración económica y la limitada articulación territorial, entre otros. El enfoque que se le dio a este plan básico en términos ambientales, va de la mano con el desarrollo sostenible del territorio, y en ese sentido el municipio planteó que el

desarrollo social y económico se realizara con base en la oferta natural, y así mismo, que la población mejorara sus condiciones de vida, sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas.

La visión para el año 2000 apuntaba a que Curumaní fuera una entidad económica y social, con un modelo de desarrollo territorial que integrara el corredor turístico fronterizo y que participara en el mercado regional y nacional con productos básicos de consumo competitivos.

El esquema de usos del suelo elaborado para el municipio de Curumaní, tenía como objetivo permitir una racionalidad sostenida y equilibrada del recurso, garantizando un aprovechamiento óptimo que generara poco o nulo deterioro ambiental. Al respecto, las políticas establecidas no involucraron estrategias específicas, solamente se plantearon objetivos de gestión, diseño de programas, y ejecución de proyectos muy generales.

Algunas de las restricciones se asignaron a los suelos de uso especial dentro de los que estaban los suelos de protección como fuentes hídricas municipales. Para realizar alguna actividad en una zona cercana a fuentes de primer orden se estableció una franja de 120 metros de protección, de los cuales 30 metros pertenecen a lo establecido por el Código de Recursos Naturales, 30 metros dejados por el propietario del predio, y 60 metros de una franja reglamentada por el PBOT para la protección hídrica municipal. En las fuentes hídricas de segundo orden se planteó una franja de protección de 80 metros, de los cuales 30 metros estaban soportados por el Código de Recursos Naturales, 30 metros que debía dejar el propietario, y una franja de 20 metros establecida por el PBOT. En las fuentes hídricas de tercer orden, se debía dejar una franja de protección de 80 metros, que correspondían a 30 metros establecidos por el Código de Recursos Naturales, 30 metros dejados por el dueño del predio, y una zona de 20 metros que fue establecida por el PBOT.

Para ejemplificar los conflictos de uso que se podrían presentar en los cuerpos de agua de primer orden, se construyó un mapa (figura7) donde se muestra el río Anime, un afluente principal del municipio de Curumaní que a su vez forma el límite con el municipio de Chiriguaná. Allí se estableció la franja de protección, que como dice la norma debe estar a los 120 metros del límite del cauce del río, y en ese orden de ideas, a pesar de haber vegetación ribereña en la ronda del río, las dos unidades de cobertura (potrero y cultivo de palma) sobrepasan el límite de protección, e incluso se observan plantas de palma en la orilla del río.

También se pueden ver zonas del Anime que no están protegidas por vegetación, por lo que actividades como el pastoreo pueden estar aportando directamente a la degradación del ecosistema. En este caso se da un conflicto de uso por sobreutilización, pues la zona que debería ser de protección se está utilizando para el desarrollo de actividades económicas.

Otras medidas fueron expuestas para la protección de humedales, que incluía lagunas y ciénagas excepto la de Zapatosa, y cuya franja de protección debía ser de 150 metros, 100 metros establecidos por el Código de Recursos Naturales, y 50 metros reglamentados por el PBOT.

Para la ciénaga de Zapatosa específicamente, el PBOT de Curumaní plantea realizar acciones conjuntas con los demás entes territoriales para la ordenación y reglamentación del manejo y uso del complejo cenagoso. Sin embargo no especifica ninguna medida preventiva a manera

de norma para el acceso a la Ciénaga, por lo que se supone que se debe aplicar la norma establecida por el municipio para las demás ciénagas.

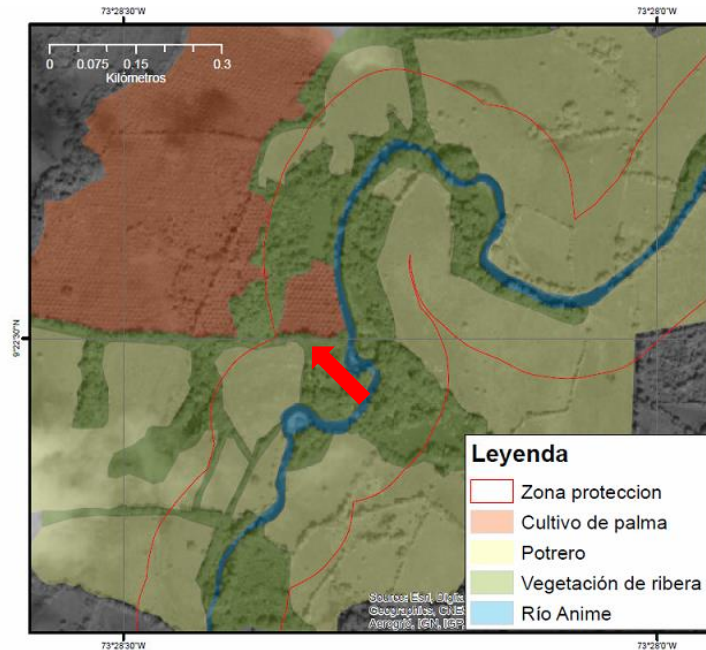


Figura 7. Zona de protección río Anime, Curumaní.

- *Tamalameque*

El Esquema de Ordenamiento territorial (EOT) de Tamalameque, declarado con el acuerdo N°005 de 2001, se centró en la utilización y aprovechamiento de las tierras que aún no se habían urbanizado en las cabeceras urbanas y su zona rural, pues el objetivo principal era consolidar el municipio como un territorio agropecuario y pesquero. Paralelo a ello, se planteó una estrategia de desarrollo económico y conservación de los ecosistemas, en la cual se enmarcó el desarrollo territorial dentro del mantenimiento y mejoramiento ambiental, pues se reconoció principalmente la riqueza de recurso pesquero y la gran oportunidad de explotación sustentable que se tenía.

Dentro de las políticas de uso del suelo urbano (Norma Urbanística Estructural) del PBOT, se realizaron planos de la cabecera de cada corregimiento, en donde se consignaba el área que sería destinada para la expansión urbana y el área de protección, esta última con un uso específico de conservación y uno prohibido de urbanización.

Adicionalmente, se identificó el suelo rural como aquel que se encontraba por fuera del perímetro urbano, excluyendo las zonas de reserva o protección que se habían declarado. Por su parte, el suelo de protección lo constituían algunas áreas periféricas de las cabeceras de los corregimientos, también áreas inundables y de significado ancestral.

Evaluando la información anterior, dentro del mapa de unidades de manejo, el suelo de protección únicamente lo conforman los espejos de agua de las ciénagas, no se toman en cuenta las rondas de vegetación de los ríos ni las franjas de protección respectivas para los cuerpos de agua. Las implicaciones de ello, residen en los conflictos de uso que se están

presentando actualmente, posiblemente relacionados con la invasión de rondas de los ríos, lagunas y ciénagas.

Por ejemplo, un patrón que se ve al comparar la cartografía de uso del suelo y de unidades de manejo propuestas, es que los playones del complejo cenagoso no son incluidos bajo una figura de protección, como si lo está el espejo de agua, sino que son clasificados dentro de las áreas de aptitud agraria con restricciones ambientales menores por erosión y salinidad. Los playones, que son las áreas que quedan secas cuando las aguas están bajas, son un recurso que es utilizado por los pobladores con una gran intensidad pecuaria, agrícola, ganadera y extractiva, y el incremento en la presión a la que se encuentran sometidos no solo recae en los playones, sino también en el complejo de ciénagas, pues estos son espacios que la ciénaga utiliza como zona de amortiguación de las inundaciones y de re oxigenación del mismo ecosistema. Por ello es tan importante la protección o la limitación de las actividades que allí se lleven a cabo, pues la utilización de estos playones para cultivos y la consecuente apropiación de tierras por parte de los terratenientes, están generando actualmente un proceso de desecación en el humedal.

En el ámbito urbano, muchos de los planos de las cabeceras de cada corregimiento no incluyen las zonas de protección en la periferia del casco urbano, incluso la zona de expansión, que se podría tomar como el perímetro urbano proyectado, no se trazó para todos los corregimientos. Por último, es importante mencionar que la identificación de conflictos uso, tanto en el suelo urbano como rural, estuvo limitada por la información disponible pues las imágenes satelitales de la zona no permitían interpretar el territorio.

- *El Banco*

El Plan Básico de Ordenamiento territorial (PBOT) de El Banco, declarado bajo acuerdo N°004 de 2001, y modificado por el acuerdo N°007 del 2006, se realizó bajo la visión de un municipio que aprovechara los recursos y que fuera eficiente en la comercialización, en la prestación de servicios, en la pesca y en la agroindustria. Para ello se planteaba ordenar el territorio conforme las condiciones ambientales y los recursos hídricos.

Dentro de la información compilada en el PBOT, una parte fundamental del proceso fue la elaboración del diagnóstico, que por su rigurosidad y amplitud permitió tener una base sólida para el planteamiento de actividades y proyectos. Sin embargo fue evidente la carencia de políticas y normativas tangibles ya que el plan de ordenamiento se centró en el diseño de estrategias para ejecutar proyectos.

En cuanto a la normativa del uso del suelo, la información cartográfica que fue realizada para el PBOT permite analizar que las principales zonas donde se generaban conflictos de uso eran los playones y las desembocaduras de los ríos al complejo cenagoso de Zapatosa. De acuerdo al mapa de conflictos, más del 80% del territorio de El Banco estaba teniendo un uso adecuado, carecía de unidades con subutilización, y el uso inadecuado era recurrente en algunas zonas de tierra firme. A raíz de esto, el municipio se dio a la tarea de establecer un mapa de usos acordados del territorio, donde lo que predomina es el uso con sistemas agrícolas y pecuarios, seguido de los sistemas agroforestales a los que se les atribuye algún tipo de restricción ambiental; también están las áreas de protección absoluta ubicadas en los playones del complejo cenagoso, y las de protección de bosque natural.

Es evidente que el territorio se inclina por una predominancia de áreas con sistemas agrícolas y pecuarios sin ninguna restricción ambiental, pues muchas de estas tierras se ubican en el límite del espejo de agua de la Ciénaga de Zapatosa, y las zonas de protección ambiental no fueron tenidas en cuenta ni en el documento, ni en las salidas cartográficas. Lo que subyace a este patrón, es la vocación que desde el PBOT se le fija al territorio municipal, pues el desarrollo está volcado hacia las actividades agropecuarias.

Queda por resaltar, que en el caso de los afluentes que alimentan el complejo de ciénagas, no se plasma ninguna medida de protección en los linderos de los cuerpos de agua. Así mismo, la ciénaga como tal no posee una franja de amortiguación que permita regular los procesos dentro del ecosistema y que mitigue los impactos que pueden estar generando tierras con vocación productiva.

En el plano urbano, es recurrente encontrar cartografía del PBOT donde la expansión urbana se ve limitada por el borde de una quebrada o un arroyo, más no por su franja de protección. La falta de reglamentación explícita sobre la expansión urbana en el plan de ordenamiento es otro tema a tratar, pues el crecimiento poblacional de las cabeceras urbanas genera impactos que van desde la construcción de obras de infraestructura no contempladas para contener, conducir o evacuar aguas y prevenir inundaciones, hasta la contaminación por aguas residuales y por el mal manejo de basuras, que se atribuyen especialmente a los centros poblados ubicados a orillas del complejo Cenagoso. Los impactos a los que se puede hacer referencia son: alteración de la dinámica hídrica de la ciénaga, represamiento en la movilidad de sus aguas favoreciendo eutrofización, aumento de vegetación flotante e interrupción de rutas migratorias de algunas especies.

3.2.2. Conflictos entre instrumentos de ordenamiento

Para entrar a hablar de los conflictos entre instrumentos de ordenamiento, es necesario primero resumir la participación de los diferentes entes territoriales en la unidad de análisis. Desde la gobernación del Cesar se tomó en cuenta el Plan de Desarrollo Departamental del Cesar 2012-2015, pues es una carta de navegación para el desarrollo regional, entre y al interior de los municipios en este periodo de tiempo. Adicionalmente se incluyeron los Planes municipales de Ordenamiento Territorial (POT) en su conjunto para identificar conflictos a escala más amplia y relacionarlos con los demás instrumentos existentes.

La Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR), ejecutó dos proyectos recientes de influencia en el complejo cenagoso de Zapatosa, uno de ellos se hizo conjuntamente con la Corporación Autónoma del Magdalena (CORPAMAG) y fue el Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Complejo Cenagoso de Zapatosa, en los departamentos del Cesar y Magdalena, y el otro fue el Plan de ordenamiento y manejo ambiental de la subcuenca hidrográfica del río Magiriaimo, en los municipios de Agustín Codazzi, La Paz, y San Diego. Este último, realizado en el 2009, tiene relevancia pues el río Magiriaimo es un cuerpo de agua que desemboca en el río Cesar, y este a su vez desemboca en la Ciénaga de Zapatosa. El ordenamiento y manejo ambiental de los cuerpos de agua en cuencas altas repercuten en un complejo como Zapatosa, pues disminuye el efecto de la contaminación de las aguas que entran a él.

Con respecto a los planes de ordenamiento municipales, es clave mencionar que la formulación y ejecución de ellos refleja una desconexión a nivel regional pues su enfoque es puramente local, a pesar de que la mayoría tiene como objetivo la articulación e inclusión del municipio dentro de las dinámicas regionales. Una muestra de ello son las pocas acciones que se toman frente al manejo del Complejo Cenagoso, porque al ser un recurso común entre los municipios, la falta de coordinación y comunicación hace que los acuerdos y concertaciones que deberían darse nunca se lleven a cabo.

Uno de los conflictos puntuales que se identifican, es la desactualización en los instrumentos municipales de ordenación que rigen a Zapatosa, pues la mayoría de planes de ordenamiento se elaboraron en el año 2000 y las pocas revisiones o ajustes que se han hecho no han tenido repercusiones en el manejo del humedal. Estos planes se desarrollaron teniendo como base un diagnóstico de hace 15 años, y lo que se ha obviado es que este periodo de tiempo expresado en el territorio revela cambios significativos en la actualidad no solo a nivel físico, si no en las dinámicas sociales, económicas y ambientales. Por ello, cuando se quiere enmarcar instrumentos actuales, como por ejemplo el PMA de Zapatosa del 2013, dentro de los POT municipales, son muchas las disimilitudes en la normativa, e incluso en la organización del espacio.

Por ejemplo, las medidas de protección para la Ciénaga de Zapatosa en los POT no incluían reglamentación para las áreas de playones que quedan en aguas bajas. Por su parte el Plan de Manejo Ambiental de la Ciénaga (PMA), que se propuso luego de las olas invernales de 2010-2012, acoge la categorización que había hecho el IDEAM (2001) de la Ciénaga, como un área de alta susceptibilidad de inundación por el elevado aporte de agua que recibe durante el desbordes del río Magdalena, y con base en ello la zonificación ambiental resultante del PMA incluyó los playones como áreas de recuperación y protección.

Para analizar cómo la reglamentación de los planes de ordenamiento incide en el territorio, y los conflictos a futuro que se pueden presentar, se traen a colación algunas de las problemáticas ambientales actuales identificadas por PMA de la Ciénaga, entre ellas están: la extracción de material del suelo del área de inundación para uso como material de construcción de viviendas; las quemadas de vegetación en el área de inundación para cacería de tortugas y ampliación o rotación de potreros para ganadería de baja tecnificación; la ocupación y apropiación de playones para realizar actividades agrícolas y ganaderas.

Las dinámicas mencionadas anteriormente son difíciles de frenar sin un marco actualizado y preciso sobre el uso de las áreas en cuestión, y como ya se ha señalado, los planes de ordenamiento de los municipios carecen de una regulación en el acceso a los recursos que brindan las zonas de inundación. Entonces, si hoy en día un terrateniente quisiera apropiarse de un terreno ubicado en el área de inundación de la Ciénaga y se acogiera únicamente a los POT municipales, tendría vía libre para hacerlo. Allí es donde se evidencian con más fuerza los conflictos en las propuestas de uso del suelo, pues por un lado el PMA protege estas áreas bajo figuras de recuperación, mientras por otro los POT desactualizados las cataloga como áreas agropecuarias con baja restricción ambiental.

Un análisis sobre los conflictos de la zonificación propuesta por distintos organismos, se hizo entre el PMA de la Ciénaga de Zapatosa en 2013 y los usos acordados por el POT de Chimichagua. Se encontró que el principal cambio en el uso del suelo entre los instrumentos,

se dio en las áreas limítrofes del espejo de agua. En las figuras 8 y 9, se observa la zona de énfasis en color rojo, y al compararla se ve como para el POT la parte sur este de la ciénaga se tomaba un área para el desarrollo socioeconómico con restricciones ambientales menores, aun estando ubicada en la zona más próxima al cuerpo de agua; por el contrario el PMA que es reciente, del año 2013, postula estas áreas limítrofes como zonas de recuperación y protección, e incluso las posibles actividades económicas que se puedan generar allí deben estar enmarcadas por un producción sostenible para no generar conflictos ambientales. Una particularidad, es que el POT deja una de las orillas de la Ciénaga como suelo para recuperación de ecosistemas naturales, y la otra para desarrollo económico, entonces pareciera que las condiciones del suelo fueran diferentes en las dos orillas. Por su parte, el PMA trata estas dos zonas con igualdad de condiciones pues cataloga todas las rondas de la Ciénaga como zona de recuperación y protección, y coloca áreas de producción sostenible contiguas a las anteriores.

Otro instrumento de orientación es el Plan de Desarrollo del departamento del Cesar 2012-2015, donde se hace alusión al contexto en el cuál fueron formuladas las estrategias del plan de desarrollo, ya que una de las líneas base, fueron las locomotoras de “la prosperidad para todos” que incluían: el agro, la infraestructura, la vivienda y ciudades amables, la minería y la innovación. De estas, las de mayor relevancia para el análisis de uso del suelo son el agro y la minería, pues de entrada impulsan a que la región tenga una mayor vocación hacia actividades agropecuarias y extractivas. Esto hace contrapeso con la normatividad ambiental que intentan proponer las Corporaciones Autónomas Ambientales del Cesar y del Magdalena, en el caso de la Ciénaga, pues si desde la gobernación del Cesar se destinan más recursos para la exploración y explotación de carbón, municipios como Chiriguaná, fomentarán el uso del suelo para tal fin generando conflictos con zonas vulnerables.

La Ciénaga de Zapatosa es un escenario complejo en términos de territorio, ya que allí convergen una gran cantidad de elementos. Por un lado, la división político-administrativa, que de antemano hacen complicada la gestión de recursos financieros y del territorio per se. Por otro lado, el humedal es un ecosistema que provee numerosos recursos, algunos visibles y otros no tanto, lo cual demanda una especificidad en las normas de acceso que permita la protección de todos ellos. Adicionalmente la Ciénaga, al ser vista como un recurso de uso común, posibilita la convergencia de actores locales (Ej. Pescadores, ganaderos, artesanos, agricultores, etc.), actores regionales (Ej. Alcaldías, Policía, Gobernaciones, etc.), y actores nacionales (Ej. INCODER, ICA, Corpoica, Ministerio de Minas y Energía, etc.), por lo que el juego de intereses es muy amplio.

Con este análisis se pretende dar relevancia a los efectos de la descoordinación y desconexión entre instrumentos de ordenamiento territorial, para el caso de la Ciénaga de Zapatosa. El énfasis se hizo en los efectos ambientales de la carencia de políticas y normativas acordes con la realidad local y regional, y en los efectos de la no articulación de los actores en el territorio, representada por unos instrumentos de reglamentación más permisivos que otros.

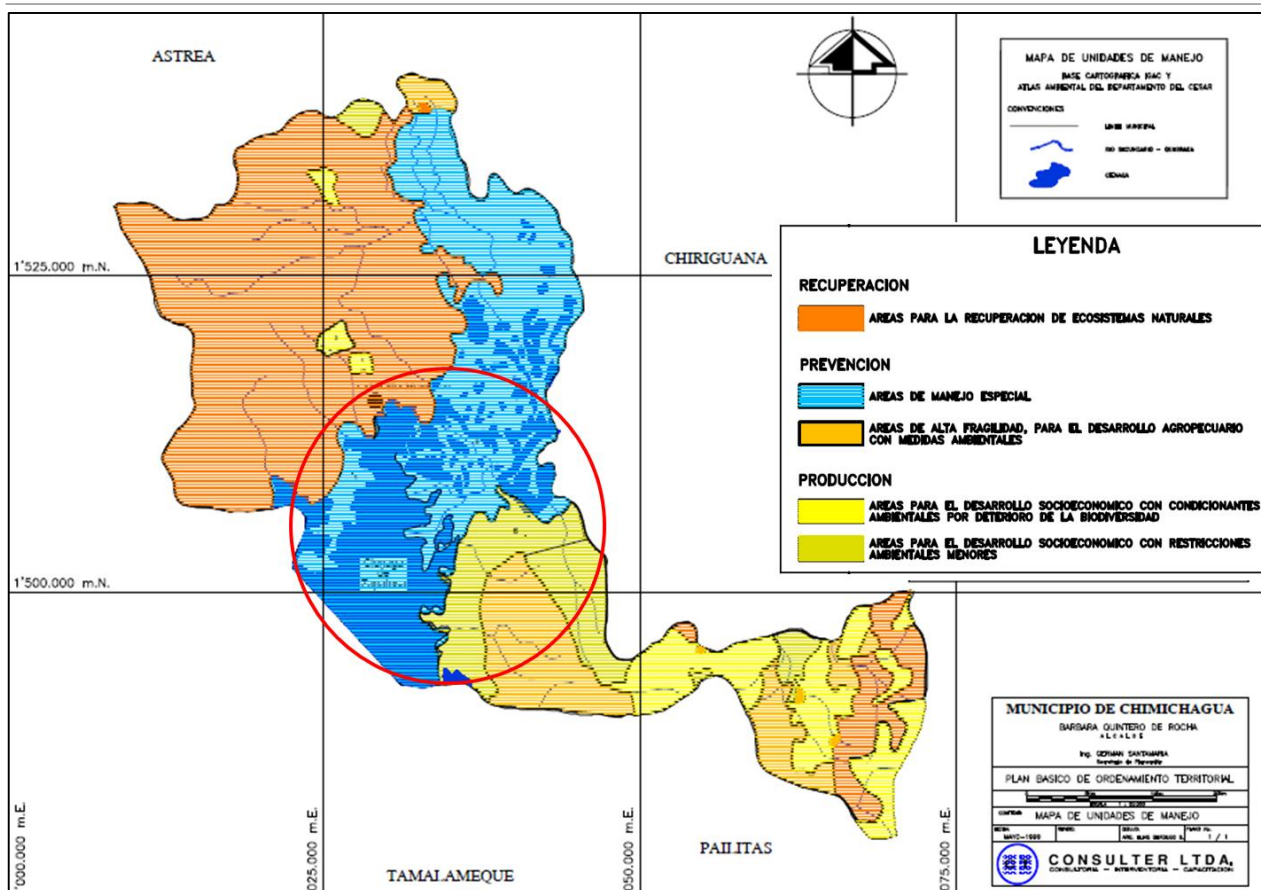


Figura 8. Mapa de unidades de manejo del municipio de Chimichagua, Cesar.

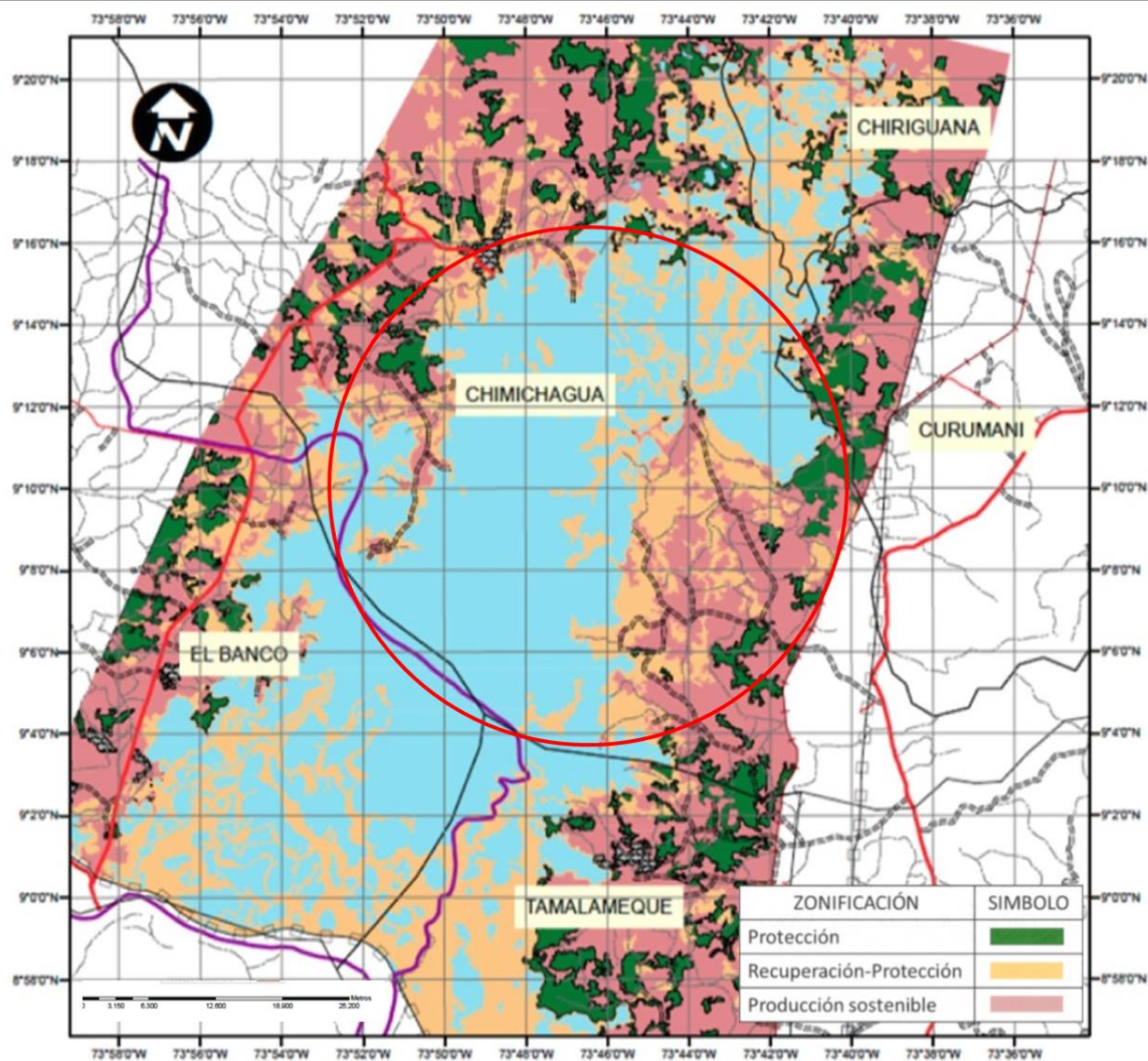


Figura 9. Mapa de zonificación ambiental del Complejo Cenagoso de Zapatosa.

3.3. Complejo de Humedales Paz de Ariporo – Hato Corozal

3.3.1. Usos inadecuados del territorio

El municipio de Hato Corozal en 2006 realizó una revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), aprobado mediante acuerdo N°032 de 2000. Este documento pretendió ajustar inconsistencias conceptuales y metodológicas que impedían el avance en la construcción de un modelo territorial, de acuerdo a las condiciones y potencialidades de las cuales disponía el municipio.

Una de los aportes de la revisión del EOT, fue el esclarecimiento de la visión territorial del municipio a futuro, y esta fue:

“ser reconocido local, regional y nacionalmente como un municipio protector de su diversidad natural, étnica y cultural, con un desarrollo humano, económico y social que estuviera en armonía con su medio natural”. En términos económicos los objetivos de desarrollo estuvieron encaminados al mejoramiento de sistemas de producción agroforestal y el aumento de la producción en armonía con el medio ambiente, además del fomento de iniciativas de inversión para promover el desarrollo de cadenas productivas en el municipio.

La política de ocupación del suelo se enfocó en el modelo de desarrollo urbano, que buscaba consolidar la cabecera municipal y ocupar los espacios vacíos al interior de su perímetro urbano propuesto, además en el plano rural, se buscaba optimizar el aprovechamiento de acuerdo a la vocación de los suelos, en concordancia con las limitaciones ambientales.

Respecto al suelo de la cabecera municipal, se evaluó el cumplimiento de la norma contraponiendo el mapa de clasificación de suelo con una imagen actual del municipio, y se evidenció que el crecimiento del mismo estuvo limitado por la reglamentación expuesta en el EOT, pues la propuesta de expansión fue estrictamente respetada en términos de área, aunque el frente de colonización varió sutilmente al propuesto. Adicionalmente, las zonas propuestas como de protección en el ajuste del EOT, fueron mantenidas como tal hasta la actualidad.

A pesar de que este nuevo ajuste planteó como prioridad la armonía con el medio ambiente, en la actualidad no existen zonas bajo figuras de protección que hagan evidente su relevancia en el territorio, aunque se tiene proyectado declarar una reserva natural en las zonas de morichales, en el sector suroccidental del municipio. En el plano urbano tampoco hay reservas ambientales, y las fuentes hídricas que atraviesan el casco urbano no poseen reglamentación, por cuanto los usos que se le están dando actualmente, recreación y abastecimiento, puede estar generando conflictos que aún no se han identificado.

Por otra parte, en el año 2011 el municipio de Paz de Ariporo realizó un ajuste y revisión del PBOT, declarado mediante acuerdo N° 010 de 2000, que fue relevante en cuanto a que estructuró la reglamentación del suelo en los componentes general, urbano y rural; además, implementó una reglamentación sobre instrumentos de gestión del suelo como por ejemplo las unidades de planificación rural (UPF).

La visión y el modelo territorial del municipio para el 2011 era: “ser el gran emporio agroindustrial ganadero y de desarrollo social de la Orinoquía”, para ello planteaba establecer una red de centros poblados que propiciara mayor comunicación dentro del municipio, y también proyectaba establecer tres ejes económicos diferentes a la cabecera municipal, para descentralizar el desarrollo, entre ellos San José de Ariporo, Montañas del Totumo y la Hermosa.

Dentro de la normativa ambiental, se hizo especial énfasis en la delimitación y recuperación de las zonas ambientalmente significativas, y esto incluyó la delimitación de zonas de reserva natural protectora y de bosques, la declaración de áreas de reserva en los nacederos de agua ubicados a nivel rural, y la identificación de los diferentes Santuarios de Flora y Fauna.

Es de resaltar que dentro del PBOT del 2000 el uso del suelo no tenía mayores restricciones ni regulación, mientras que el nuevo diagnóstico del 2011, reconoció áreas de importancia ambiental para protegerlas. Básicamente este ajuste estuvo dirigido a desarrollar acciones en la zona urbana y la zona de morichales del municipio.

Las concesiones mineras y de hidrocarburos en esta zona han hecho que se pierda la vocación del suelo, pues antes estos municipios mantenían sistemas de ganadería extensiva que no comprometían el bienestar ambiental, incluso si se analiza la propuesta de reglamentos de uso del suelo por ejemplo para Paz de Ariporo, pudiendo identificar que ninguna zona se cataloga como posible para realizar actividades extractivas o de monocultivos, siempre priorizan las zonas agrosilvopastoriles como alternativas de producción sostenible. Hoy en día, el atractivo del petróleo ha influido en la zona a tal punto que la dieta de los pobladores ha cambiado puesto que la producción de alimentos básicos en esos territorios es mínima, tema que desencadenara posiblemente problemas de seguridad alimentaria a futuro.

En general, los nuevos usos del suelo que se están dando en el Casanare los incentivan en gran parte los “nuevos llaneros”, como son llamadas las personas que son propietarias de las tierras y que ven en ellas un potencial para monocultivos y plantaciones. Aquí vale la pena resaltar que muchas veces los monocultivos pueden ser sistema de transformación mucho más abrasivos que las petroleras, pues el daño al recurso suelo es amplio y se manifiesta también en las alteraciones al ciclo hidrológico, y en la pérdida de biodiversidad de los ecosistemas.

De acuerdo al mapa de conflictos de uso de los municipios en cuestión (Figura10), construido con base en los planes de ordenamiento territorial, se puede afirmar un mínimo nivel de detalle en cuanto a los conflictos de uso del suelo, ya que la escala a la que se realizó esta cartografía es muy amplia, y esto limita el análisis del territorio en ventanas tan específicas como la que se utilizó para estudiar el complejo de humedales de Paz de Ariporo- Hato Corozal. En esta medida, la mayoría del suelo que encierra la ventana de interés corresponde a suelo que no tiene conflictos de uso, siendo así todo uso actual es adecuado dentro de ella, contemplando el mapa de los dos municipios también caen unas pocas zonas donde hay sobreutilización (uso inadecuado y muy inadecuado), y donde está siendo subutilizado. Esta última categoría es observada de manera recurrente en el municipio de Paz de Ariporo, y se puede explicar por la gran extensión de las sabanas naturales que hay en este sitio, cuyo uso podría estar siendo dirigido hacia actividades agrosilvopastoriles, que es el uso potencial de este tipo de cobertura. No obstante, si se realizara un mapa de conflictos de uso actual se podría identificar posibles conflictos en las coberturas de sabana, forjados en torno a los monocultivos extensivos (Arroz y palma de aceite) y a las actividades extractivas de las que están siendo sujeto las sabanas inundables.

La cartografía de conflictos de uso también permite afirmar que en la ventana de estudio la mayoría de zonas donde se identifican conflictos de uso por sobreutilización, están ubicadas en las rondas de los ríos o hacen referencia a pastos naturales y al bosque asociado a este tipo de coberturas naturales, son áreas de potencial protector que están siendo utilizadas para cultivos o están siendo impactadas con alguna otra actividad antrópica.

Esta aproximación a los conflictos de uso del territorio a una escala tan amplia, admite al interior de cada municipio una administración laxa y alejada del estado real del recurso suelo, pues el panorama general no es de conflicto, sino más bien de oportunidades. Municipios tan extensos como estos podrían realizar diagnósticos mucho más detallados de las dinámicas territoriales, haciendo estudios focalizados y desarrollando estrategias particulares que terminaran en una toma de decisiones más acertada e integrada por lo regional y lo local.

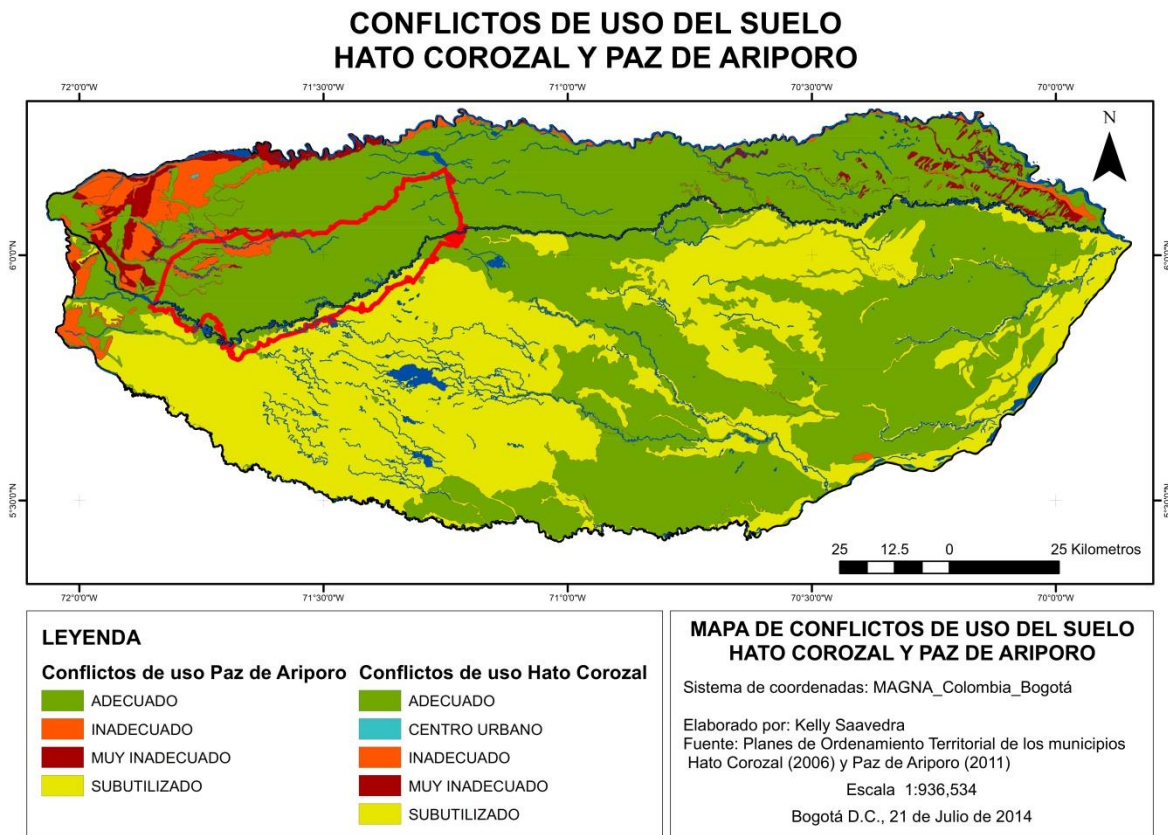


Figura 10. Conflictos de uso del suelo Hato Corozal y Paz de Ariporo

3.3.2. Conflictos entre instrumentos de ordenamiento territorial

Actualmente, como instrumentos de reglamentación de uso del suelo de los municipios de Paz de Ariporo y Hato Corozal, se identifican los siguientes para diferentes escalas nacionales: Ajuste y revisión del EOT de Hato Corozal, Ajuste y revisión del PBOT de Paz de Ariporo, POMCA del río Ariporo, Estudio general de suelos y zonificación de tierras en el Casanare a escala 1:100.000, Plan de desarrollo departamental de Casanare, Mapa de tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Mapa concesiones mineras de la Agencia Nacional de Minería.

Un tema sobresaliente en este escenario de estudio, producto de las políticas económicas que han movido el país en los últimos años, es el tema extractivo de minería y petróleo. La Alcaldía del municipio de Hato Corozal, viene adelantando estudios y documentos técnicos para establecer las zonas de protección, conservación y de interés ecosistémico; de importancia económica, social y cultural de acuerdo a lo establecido en el decreto 2691 de 2014, con el fin de determinar zonas de exclusión de exploración y explotación minera en el municipio, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, en áreas previamente delimitadas de su circunscripción territorial. De este proceso se derivó un mapa de concesiones

mineras en el cuál se pudo evidenciar que prácticamente todo el territorio se encuentra concedido para exploración minera, y las zonas que no lo están, se consideran como áreas disponibles o ya están siendo ocupadas por pequeños mineros.

Al evaluar la concordancia entre las asignaciones de tierra que dan organismos como la Agencia Nacional de Hidrocarburos, o la Agencia Nacional de Minería, y los planes de ordenamiento de estos municipios, los conflictos que se generan parten de una vocación del suelo diferente. Por ejemplo hay zonas al este del municipio donde según el EOT de Hato Corozal la vocación del suelo debería ser de protección (Figura11), sin embargo en el mapa de concesiones mineras actuales (Figura 12) se identifican estas zonas como áreas para la exploración de minería, y otra parte se cataloga como área disponible para dicha actividad.

Entonces, más allá de los impactos ambientales que trae realizar actividades extractivas de tal magnitud (contaminación del suelo, procesos de desertificación, erosión, contaminación de aguas, pérdida de biodiversidad, enfermedades en la población humana, etc.), está el problema de la gran incoherencia y desarticulación que reflejan este tipo de comparaciones. Vale la pena resaltar que la brecha de tiempo que hay entre estos dos documentos no supera los 5 años, y por ende se esperaría una concordancia de objetivos y de manejo de los suelos. No hubo que esperar demasiado tiempo para ver los efectos de estos desajustes en instrumentos de reglamentación, pues las problemáticas ambientales que han estado en boga en los últimos años para esta zona, como la sequía más reciente de 2014 (El Tiempo, 2014), pueden reflejar lo que en el papel no se logró acordar.

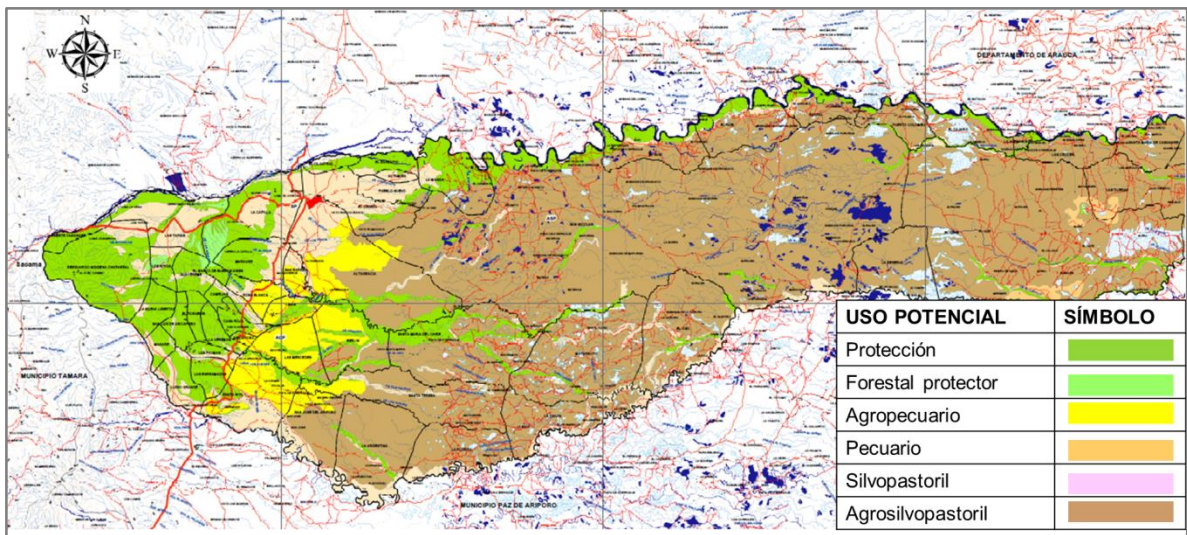


Figura 11. Uso potencial del suelo según revisión y ajuste del EOT de Hato Corozal.

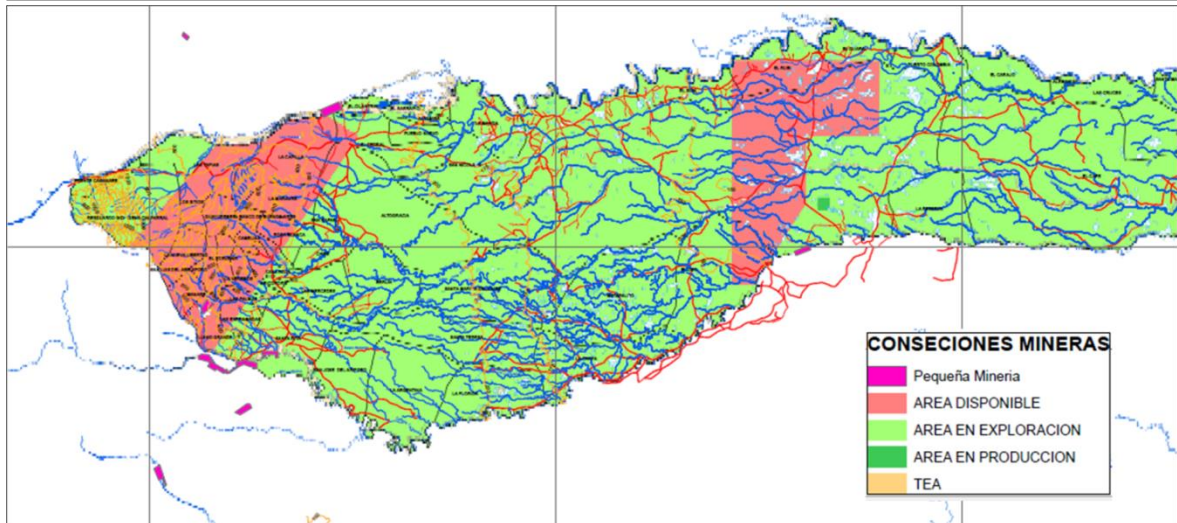


Figura 12. Concesiones mineras del municipio de Hato Corozal, proyecto decreto 2691 del 23 de Diciembre de 2014.

Referente a hidrocarburos, la situación es similar. En Paz de Ariporo, el ajuste y revisión del PBOT incluye dentro de sus productos cartográficos un mapa de interés petrolero (Figura 13), que vale la pena analizar frente a un instrumento como el POMCA del río Ariporo, pues las actividades de exploración y producción de hidrocarburos demandan y afectan cuerpos de agua. En el POMCA se establece una zonificación con normas de uso para determinadas unidades espaciales, y se toma como una herramienta de planificación que resuelve los conflictos de uso y la distribución del área en la cuenca. En la reglamentación se incluyen tres clasificaciones grandes que son: zonas de desarrollo ambiental, zonas de desarrollo social, y otras áreas, de ellas hay que hacer énfasis en las de desarrollo ambiental pues se encuentran limitando las actividades en las zonas de ronda del río Ariporo, a fin de fortalecer y recuperar la vegetación de los bosques de galería. Actividades como la exploración y explotación de hidrocarburos en grandes magnitudes, indudablemente conlleva a conflictos de uso por ejemplo en la zona norte del municipio, pues es allí donde está el cauce del río y como se aprecia en el mapa, el territorio se encuentra concedido para estudios de yacimientos o para exploración.

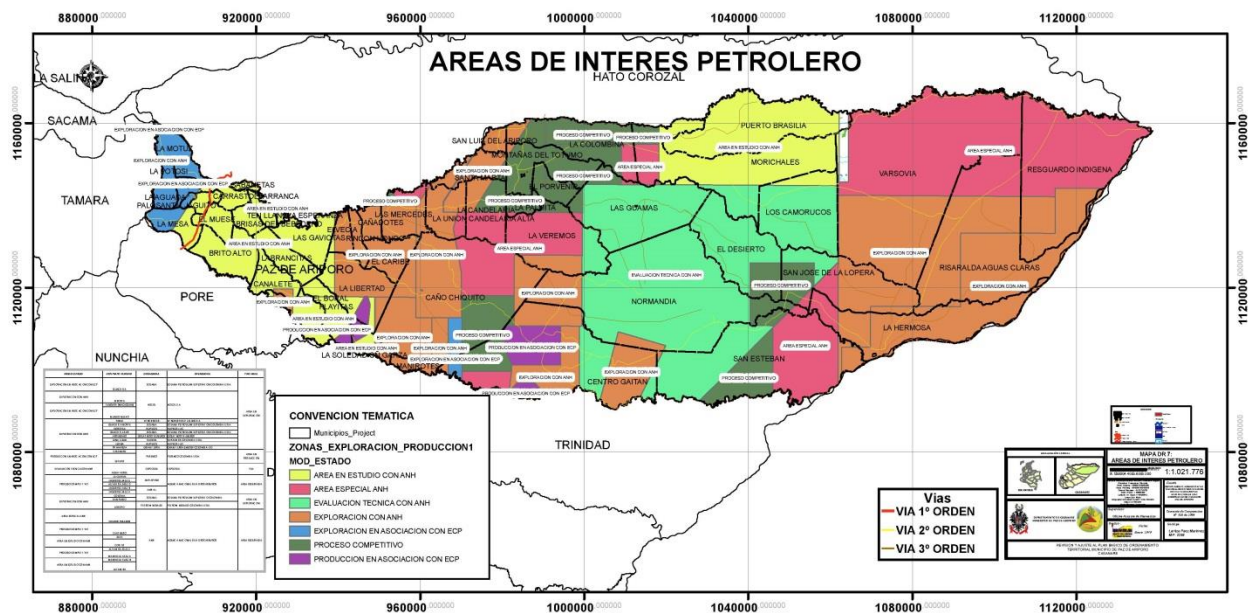


Figura 13. Áreas de interés petrolero según ajuste y revisión de PBOT de Paz de Ariporo.

Existen conflictos evidentes en las propuestas a diferentes escalas sobre cómo usar el suelo, y para explicar esto se realizó una comparación entre los usos recomendados como potenciales producto del estudio de suelo más reciente del Casanare, elaborado por el IGAC en 2014 (Figura 14), y el mapa de usos de suelo potencial del EOT de Hato Corozal (Figura 15), en una ventana al oeste del municipio. Partiendo de ello, hay que decir que el estudio general de suelos de Casanare del IGAC se realizó a una escala 1:100.000, mientras que los usos potenciales de Hato Corozal tuvieron una salida cartográfica a escala 1:200.000. De lo anterior se puede discutir el hecho de que la cartografía municipal sea menos detallada que un estudio de suelos a nivel departamental, un tema de escala que era discutido también en la cartografía de conflictos de uso y que impide el análisis detallado y proceder a vigilar y controlar lo que allí ocurra.

Al comparar lo que dice un instrumento local, con uno departamental se pueden apreciar disimilitudes como por ejemplo: la zona que para el municipio corresponde a un uso potencial de protección, para el departamento puede ser utilizada de diferentes formas entre ellas cultivos permanentes, sistemas agroforestales, cultivos tecnificados, ganadería extensiva y semi-intensiva, y usos de protección y reforestación de especies vegetales. Justamente aquí es donde se logra evidenciar la influencia del marco de desarrollo en el que se está desarrollando el territorio a nivel departamental, en términos de entidades entra a participar la Gobernación de Casanare, y en cuanto a instrumentos, el plan de desarrollo departamental 2013-2015. Según este último, la visión a futuro del territorio en el aspecto económico se centra en la diversificación de la economía, que por lo que se puede observar está plasmada en la división de la capacidad de usos de la tierra a nivel departamental.

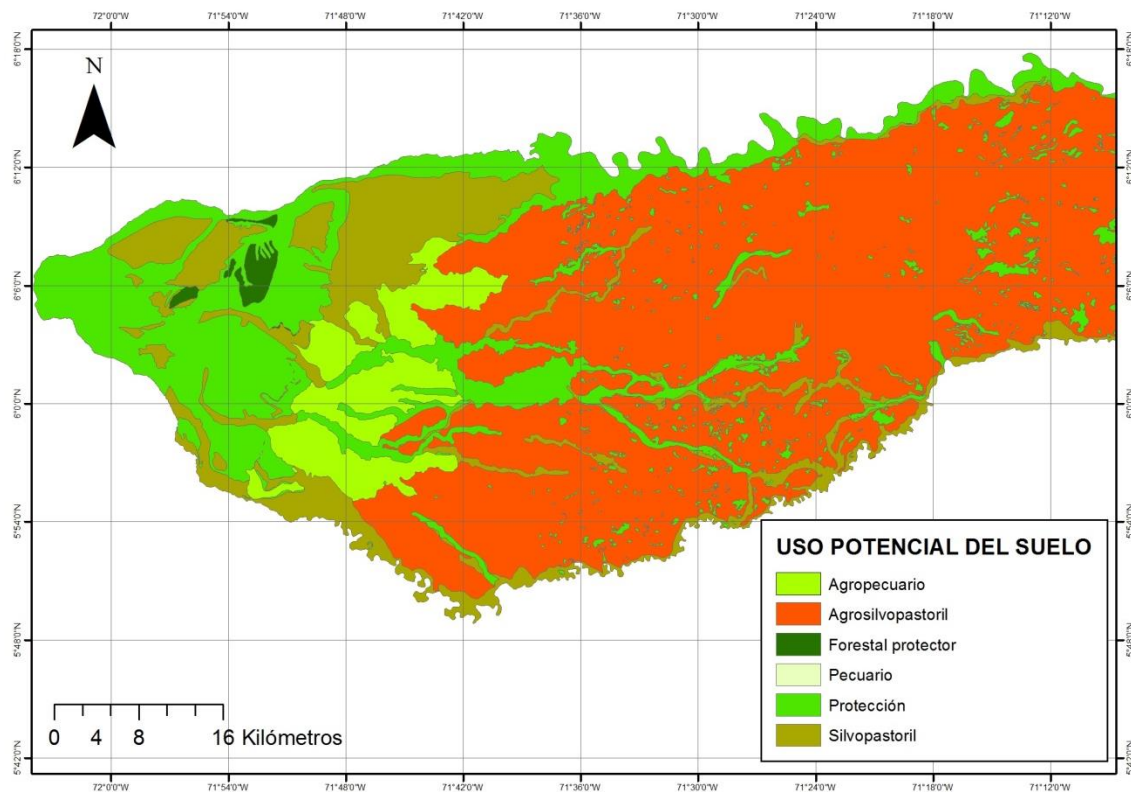


Figura 14. Uso potencial del suelo según EOT de Hato Corozal, ventana de comparación.

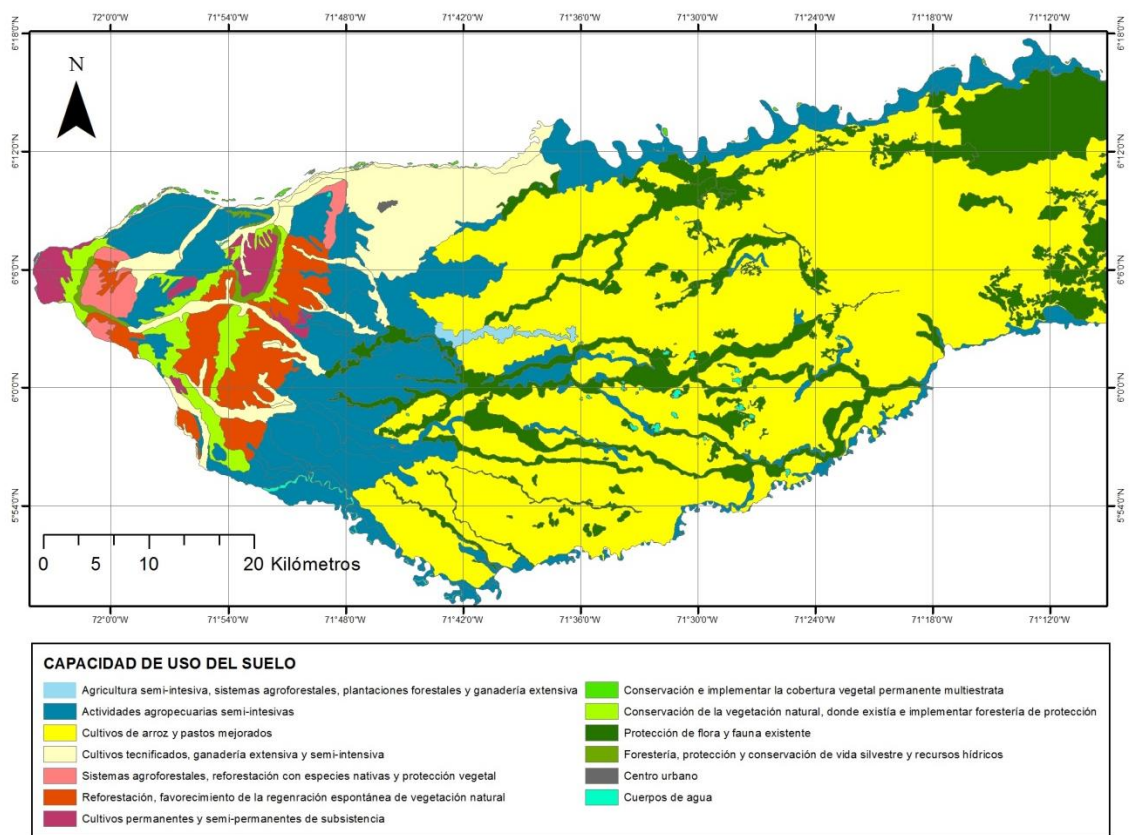


Figura 15. Capacidad de uso del suelo según Estudio general de suelos de Casanare, ventana de comparación.

Los conflictos no solamente se dan en términos de reglamentación por los instrumentos de ordenación, se dan también por la denominación que se le dé a una unidad de paisaje, pues según como se perciba un recurso, el tratamiento en términos de protección puede ser diferente. Por ejemplo, en la cartografía de la revisión y ajuste del PBOT de Paz de Ariporo, se reconocen zonas denominadas como “sabanas naturales mal drenadas”, pero que según la última clasificación de humedales del Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt a escala 1:100.000 (2015), estas sabanas son incluidas dentro del complejo de humedales de Paz de Ariporo.

En la Figura 16 hay una ventana dentro del municipio donde se puede observar la franja de protección que debería regir si se tratasen como sabanas inundables (30 metros), y se muestra la franja de protección que aplicaría en el caso de ser tratados como humedales (50 metros). La diferencia en área es notable, y por ende las restricciones en uso del suelo serían diferentes dependiendo de cómo se aborde. En el caso de tratarse como humedales, el uso de ganadería extensiva que se da en las sabanas mal drenadas, identificado por el PBOT de Paz de Ariporo, debería restringirse con fines de conservación, al igual que la ganadería ubicada en las unidades de sabana aledañas y que están en conflicto con la zona de protección. Lo anterior muestra los efectos de denominar una misma área de diferentes maneras, esto repercute en el uso del suelo pues los pobladores mantienen la concepción de sabanas mal drenadas y por ende el procedimiento que siguen es drenarlas para facilitar el establecimiento de cultivos extensivos y pastoreo intensivo.

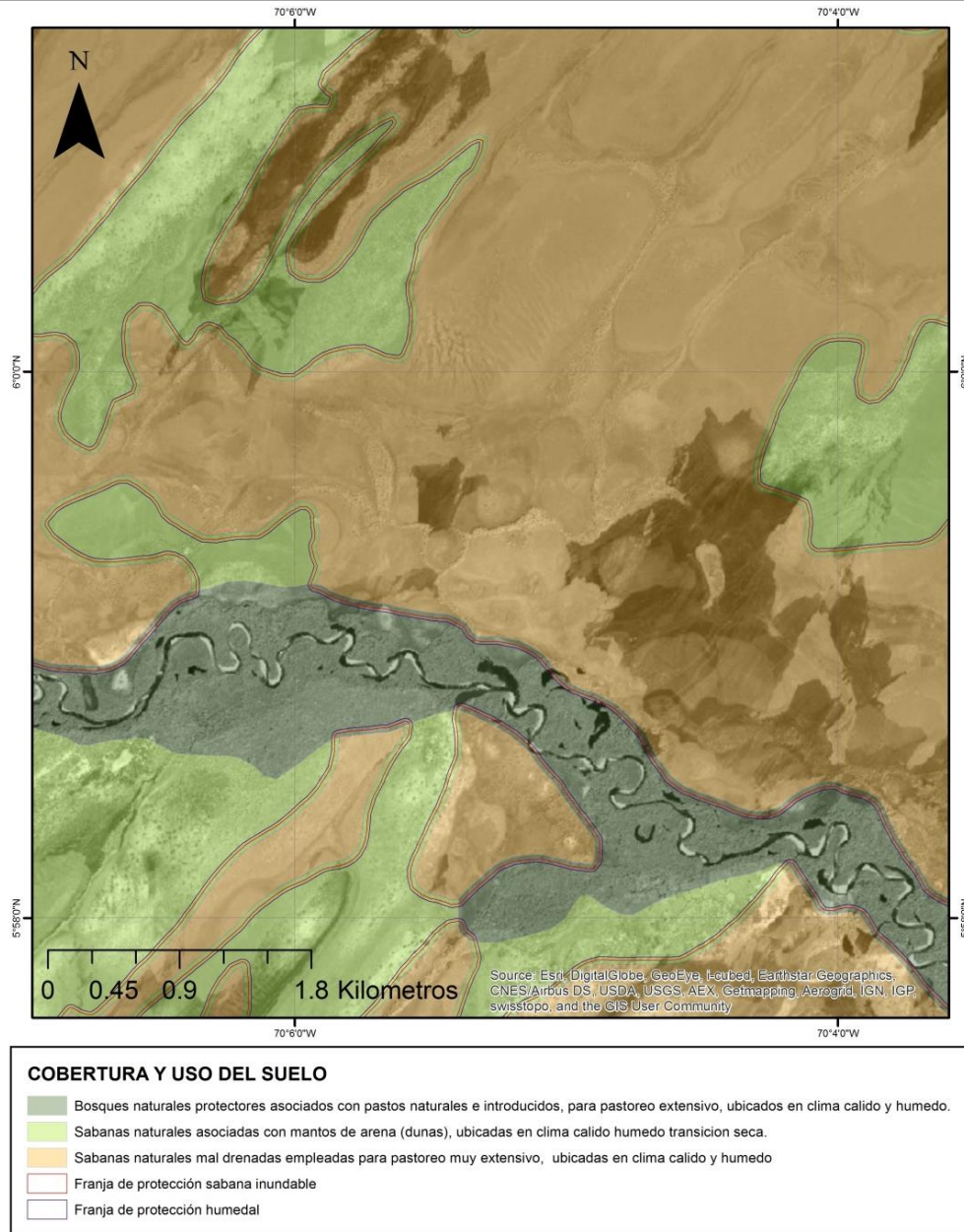


Figura 16. Franjas de protección para unidades de sabana mal drenada, según tratamiento (sabana inundable o humedal), identificadas por PBOT de Paz de Ariporo.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En un mismo territorio convergen diferentes instrumentos de ordenamiento, de diferentes escalas y diversos actores que hacen difícil la gestión y el manejo del suelo a nivel local, en particular en lo que respecta a los suelos de protección
- Los humedales estudiados son escenarios complejos en toda la expresión de la palabra, pero para el caso; en términos de uso del suelo, puesto que albergan límites

territoriales municipales y departamentales, lo que de por sí demanda al menos instancias de coordinación institucional a estos niveles. En adición, ya sobre el terreno, los humedales son espacios de intercambio entre diferentes actores que usan los recursos de múltiples maneras, al margen de las regulaciones municipales, regionales o nacionales, pero sí de regulaciones entre ellos mismos.

- Las instituciones no tienen una comunicación efectiva de sus diagnósticos sobre el territorio, ni sus aproximaciones a la categorización del uso del suelo, por ende este recurso se puede entender como un espacio diferente, de acuerdo al tipo de entidad que lo maneje y a intereses políticos que dependen de quien esté al poder (corrupción).
- Igualmente las instituciones que operan sobre el territorio (alcaldías, corporaciones autónomas regionales y aún gobernaciones) resultan débiles en cuanto a las acciones y control efectivo que demandan los planes formulados en términos de ordenamiento.
- Los planes de ordenamiento municipal por sí solos no son efectivos como herramienta de regulación del uso del suelo, como tampoco lo son los planes de ordenamiento de cuencas. Es común el conflicto entre sus directrices de desarrollo y los mandatos de las corporaciones autónomas y la falta de comunicación de las mismas, cuando las cuencas dependen del manejo de más de una de dichas corporaciones.
- Es necesaria la integración de las distintas entidades territoriales que tienen presencia en el lugar, para acordar conjuntamente la visión a futuro del territorio (contemplando desarrollo social, económico y ambiental) y así producir unos lineamientos generales para el uso del suelo que considere los actores, recursos y actividades que se desarrollan.
- La actualización de los planes de ordenamiento territorial es fundamental para acoplarse a las dinámicas actuales del territorio y regular sus límites. Un diagnóstico consensuado que consulte los demás instrumentos de ordenamiento territorial, y una ejecución más efectiva de los proyectos y actividades, podría resolver en gran parte los conflictos de uso del suelo. Igualmente resulta crucial la coordinación de estos planes entre las distintas municipalidades bajo la misma visión del territorio antedicha.
- Las alternativas de acción conjunta brindadas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial–LOOT no solo posibilitan este espacio de armonización, sino que potencian el uso de los recursos, privado y públicos, para un accionar más efectivo sobre el territorio. Lo reducido de los presupuestos para la gestión ambiental, resultan apalancados perversamente por la escasa acción efectiva de las instituciones, creando un círculo vicioso que impide el avance de los planes y acciones en este campo.
- Es urgente que estas acciones coordinadas se encarguen de analizar las debilidades y los peligros que enfrentan sus territorios frente a políticas de orden nacional. Las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, previstas en la LOOT, son el espacio indicado para armonizar las políticas locales y éstas con las de orden superior, con la anuencia de la COT de orden nacional.

- Los altos niveles de contaminación y sedimentación; las fuertes presiones sobre los componentes de fauna y flora; la degradación de los ecosistemas; las escasas alternativas productivas y los deficientes procesos de cohesión social son comunes a las tres ventanas de estudio, lo que evidencia la necesidad de acciones urgentes de protección efectiva de los humedales y sus recursos asociados.
- Se destaca el desconocimiento de los humedales como recurso público y de interés general, por lo cual es común observar que particulares se apropien de rondas y cuerpos de agua, ocasionando usos inadecuados respecto a los planteados por la zonificación ambiental, que, en algunos casos, van desde la construcción de obras civiles, hasta la desecación misma de los espejos de agua, para la introducción de ganadería extensiva y la construcción de viviendas.

5. LITERATURA CONSULTADA

Alcaldía de Cartagena de Indias (2001) Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena de Indias. Decreto Distrital 0977 de 2001. Cartagena. Colombia. 240 p.

Alcaldía de Curumaní. (2000). Plan Básico de Ordenamiento Territorial municipal. Curumaní, Cesar.

Alcaldía de Chimichagua (2001). Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Acuerdo 019 de diciembre de 2001.

Municipio de Chiriguaná (2000). Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Acuerdo 06 de junio de 2000.

Alcaldía de El Banco. (2001). Plan Básico de Ordenamiento Territorial municipal. El Banco, Magdalena.

Alcaldía de Hato Corozal. (2007). Ajuste y revisión del Esquema de Ordenamiento Territorial municipal. Hato Corozal, Casanare.

Alcaldía de Paz de Ariporo. (2011). Ajuste y revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial municipal. Paz de Ariporo, Casanare. Aprobado en Acuerdo 500.02-006 de agosto de 2011.

Alcaldía de Tamalameque. (2001). Esquema de Ordenamiento Territorial municipal. Tamalameque, Cesar. 82 p.

Asamblea Departamental de Casanare. (2013). Ordenanza N° 010 Noviembre 18 de 2013, por el cual se adopta y aprueba el Plan departamental de Desarrollo de Casanare 2013-2015. Yopal, Casanare. 132 p.

Alcaldía de Cartagena De Indias (2001). Plan de ordenamiento territorial. Decreto 0977 de noviembre de 2001.

Alcaldía de Cartagena de Indias (2011) Modificación excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena de Indias D. T. y C. Hacienda de Planeación distrital. Cartagena - Colombia. 215 p.

Canal, F. y Rodríguez, M. (s.f.). Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA.

Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Programa FOSIT. Consultada durante julio de 2015 con información anual consolidada 2014. www.chip.gov.co

Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE) & Conservación Internacional Colombia (2004). Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de la Ciénaga de la Virgen; Bolívar. Cartagena Bolívar.

Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR). (2009). Plan de ordenamiento y manejo ambiental de la subcuenca hidrográfica del río Magiriaino, municipios de Agustín Codazzi, la Paz y San Diego en el departamento del Cesar. Valledupar, Cesar.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (CORPORINOQUIA). (2011). Homologación y ajuste del POMCH de la cuenca del río Ariporo, en jurisdicción de Corporinoquía. Bogotá, Colombia. 410 p.

Departamento Nacional de Planeación (2013). Misión de Ciudades, o Misión del Sistema de Ciudades, o Misión para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Documentos de la misión 2012-2013 en <http://www.dnp.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación (2013). Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Dirección de Desarrollo Sostenible. Agosto 2013.

Departamento Nacional de Planeación (2014a). Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura-Fase I. Documento Conpes 3797, enero 2014.

Departamento Nacional de Planeación (2014b). Consolidación del Sistema de Ciudades. Documento Conpes 3819, octubre 2014.

Decreto 0063 de 2006 por medio del cual el Distrito de Cartagena adopta la Formulación del Macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de la Virgen

El Tiempo. (2014). La mortal sequía que golpea al Casanare, en imágenes. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13702077> [25 de Julio de 2015].

Finagro; ICR-Incentivo a la capitalización rural en: <https://www.finagro.com.co/productos-y-servicios/ICR>. <https://www.finagro.com.co/estad%C3%ADsticas/presupuesto-icr>

Garzón, C.A. (2011). “El reto de articular los instrumentos de planificación y ordenamiento en las entidades territoriales”. *Encuentro propuestas estratégicas territoriales. Agenda para el desarrollo de la ley orgánica de ordenamiento territorial*, IGAC, Dic.5-6, 2011.

Gobernación del Cesar. (2012). Plan de Desarrollo Departamental del Cesar (2012-2015). Valledupar, Cesar. 129 p.

IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales). 2001. Geomorfología y susceptibilidad a la inundación del valle fluvial del Magdalena. Sector Barrancabermeja-Bocas de Ceniza. (En línea). 68 p. Disponible en <http://uniciencia.ambientalex.info/infoCT/Geomorfologiaysusceptibilidad.pdf>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2012). Diálogo territorial. *Memorias del Encuentro propuestas estratégicas territoriales. Agenda para el desarrollo de la ley orgánica de ordenamiento territorial*”, realizado en diciembre de 2011. Grupo Gaditivo, Bogotá.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Subdirección de Agrología. (2014). Estudio general de suelos y zonificación de tierras departamento de Casanare, escala 1.100.000. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 423 p.

Minagricultura; Instrumentos de financiamiento. <https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Apoyos-Directos.aspx>

Ministerio del Medio Ambiente (2001). Política Nacional Para Humedales interiores De Colombia. Estrategias Para Su Conservación Y Uso Racional. República De Colombia Ministerio Del Medio Ambiente Consejo Nacional Ambiental. Bogotá D. C.

ONF Andina. (2013). Plan de Manejo Ambiental del Complejo Cenagoso de Zapatosa, en los departamentos del Cesar y Magdalena. Proyecto de Valorización del potencial REDD+ y MDL para el Desarrollo Sostenible del Río Grande de la Magdalena (PREPAREDD), ONFA, ONFI, FFEM, AFD, CORMAGDALENA, CORPOCESAR. Valledupar, Cesar. Colombia.

Ramírez, M., Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena (2003) Definición de criterios ambientales en el Macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de La Virgen. Cartagena – Colombia.

Zipa, J. (2015). Elaborar los estudios y documentos técnicos necesarios para solicitar ante el ministerio de minas y energía, las medidas de protección del ambiente sano y, en especial, de las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de las comunidades y la salubridad de la población del municipio de Hato Corozal, Casanare, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, en áreas previamente delimitadas de su circunscripción territorial, para dar cumplimiento al decreto 2691 del 23 de Diciembre de 2014. Hato Corozal, Casanare. 102 p.