

Enero 2024

Alertas tempranas para prevenir riesgos de corrupción y posibles conflictos de interés en la Ecorregión de la Mojana - Fase III

Proyecto Transparency for environmental protection: Advocacy and oversight initiatives to tackle corruption in climate governance

Enero 2024

Abstract

This document aims to describe the early warnings identified to prevent corruption risks and potential conflicts of interests in the implementation of the "Ecoregion" program in La Mojana, focusing on stakeholder participation, budget transparency and oversight mechanisms.

Introducción

Transparencia por Colombia (TPC) viene aunando esfuerzos desde 2020 para fortalecer el enfoque anticorrupción en la gestión de los recursos naturales en el país. Gracias a ello, en 2023 firmó el Acuerdo Marco de Entendimiento con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para las vigencias 2023 y 2024, con el que se busca establecer las bases generales de cooperación mutua y entendimiento para el fortalecimiento del enfoque anticorrupción en la gestión administrativa y misional del MADS y del sector ambiente en general. Dentro de los ejes priorizados por las partes se encuentra la identificación de posibles riesgos de corrupción y medidas para su mitigación, dentro de una Ecorregión priorizada por el MADS.

Así, a partir del acuerdo de subvención firmado por Transparencia Internacional y TPC el 1 de agosto de 2023 para la implementación del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática con fondos de *Waverley Street Foundation*, se estableció el proyecto *Transparency for environmental protection: Advocacy and oversight initiatives to tackle corruption in climate governance*. De esta manera, el presente documento presenta los principales hallazgos para el año 2023 del objetivo 2, sobre la identificación de alertas tempranas para prevenir riesgos de corrupción y posibles conflictos de intereses en la implementación del programa "Ecorregión" en un territorio específico, con enfoque en la participación de las partes interesadas, la transparencia presupuestaria y los mecanismos de supervisión.

Alertas tempranas

De acuerdo con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) las alertas tempranas representan el conjunto de capacidades técnicas, institucionales, privadas y comunitarias necesarias para identificar y comunicar una situación de alerta, la cual es suministrada previamente a los actores públicos y/o privados y a comunidades expuestas en el

área de aferencia donde se podría desarrollar una condición de amenaza¹. En este sentido, el presente documento señala la identificación de alertas tempranas para prevenir riesgos de corrupción y posibles conflictos de intereses en la implementación del programa “Ecorregión”, en el proyecto La Mojana 3, y se desarrolla mediante tres enfoques:

- ✓ El primer enfoque corresponde a la identificación de los fondos climáticos nacionales e internacionales, dedicados a la protección del clima en Colombia, considerando la presentación de informes, rendición de cuentas y supervisión de estos fondos.
- ✓ El segundo enfoque comprende las alertas tempranas asociadas al marco legal normativo, políticas y programas de cambio climático en Colombia, manteniendo un enfoque específico en las agencias nacionales y locales, gestión de los fondos climáticos, transparencia y acceso a la información.
- ✓ El tercer y último enfoque es un análisis del contexto social, institucional y ambiental de la “Ecorregión”, en la que se evalúan posibles riesgos de corrupción y los potenciales conflictos de intereses, además, recomendaciones generales para el programa de “Ecorregiones”.

A continuación, se desarrollan las alertas tempranas identificadas para cada cada enfoque.

Fondos climáticos

- No es posible conocer con certeza la totalidad de fondos especiales que ejecutan recursos en acciones climáticas, ni cuál es la magnitud de los recursos involucrados.
- Los fondos extrapresupuestarios se rigen por arreglos institucionales independientes en donde se diluye la rendición de cuentas y se utilizan otras normas para el reporte de datos financieros, se pueden generar riesgos que lleven al desvío de los recursos y la utilización para fines no autorizados.
- No se evidencian los criterios que han llevado a la constitución de los fondos en las diversas figuras jurídicas presentadas.
- Debido a que la naturaleza jurídica de los fondos y patrimonios autónomos les permite cobijar sus procesos contractuales bajo el régimen privado, la opacidad de la información contractual de los fondos especiales dificulta el seguimiento efectivo al uso de los recursos públicos y, por tanto, el control del gasto público.
- Con excepción del Fondo de Adaptación, que es un fondo-entidad creado para atender las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña de 2010 y 2011, pero que en los últimos años se ha modificado su estructura y naturaleza jurídica, los demás fondos no cuentan con una página o micrositio web propios con la información completa de los proyectos y

¹ Sistemas de Alerta Temprana como elementos para la gestión del riesgo de desastres. Recuperado el 16 de enero de 2024 de <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2020/Sistemas-de-Alerta-Temprana-como-elementos-para-la-gestion-del-riesgo-de-desastres.aspx>

contratos suscritos². Esto impone mayores obstáculos en términos de la trazabilidad de los recursos públicos ejecutados a través de los fondos especiales.

- Los fondos evidencian la persistencia del uso desproporcionado y problemático de fondos extrapresupuestarios, no solo porque fue el mecanismo presupuestal privilegiado hace más de una década para atender las afectaciones del fenómeno de La Niña, sino porque más recientemente se creó el Fondo para la Vida y la Biodiversidad como mecanismo para responder, entre otras, a los desafíos del cambio climático. Este fondo operará a través de mecanismos fiduciarios.
- Si bien en el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) se categorizan los recursos provenientes de los fondos internacionales (Fondo Verde del Clima, Fondo Mundial para el Medio Ambiente y Fondo de Adaptación), se observan algunos obstáculos para seguir los recursos asignados a través de estos: i) no se identifican en todos los casos cuáles son las agencias implementadoras de los proyectos, ii) estas entidades implementadoras tienen sus propios mecanismos de reporte de la información, pues entre otras razones los fondos manejados por los donantes se rigen por sus propias normas y desgloses de la información, lo que dificulta la trazabilidad de los recursos, y iii) existen diferencias entre el reporte oficial que realizan los Fondos respecto al reporte de la información en el Sistema MRV.

Marco legal

- Hiper-regulación ambiental aplicable a la política y los programas de cambio climático en Colombia. A la fecha se han expedido más de 200 instrumentos normativos aplicables al sector ambiental que van desde disposiciones generales, como lineamientos y principios orientadores de las actividades de prevención, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, hasta disposiciones específicas que responden a contextos o circunstancias determinadas.
- La estricta regulación ambiental y la falta de mecanismos de control efectivos, podría constituir un incentivo para que los individuos busquen formas de evadir las normas.
- Multiplicidad de entidades emisoras de normativa aplicable a la política y los programas de cambio climático en Colombia.
- Falta de claridad sobre quiénes recaen algunas de las obligaciones asociadas a la política y los programas de cambio climático en Colombia, así como sobre los mecanismos de articulación entre los diferentes actores que tienen funciones y competencias frente a los mismos asuntos.

² En este sentido, es muy relevante el ejercicio de transparencia presupuestaria y contractual del Fondo Colombia en Paz que a través de su página web divulga este tipo de información en formatos accesibles.

Análisis de contexto

- El MADS no cuenta con una correcta divulgación de información a la ciudadanía, grupos de interés y valor en el que se priorice la información a publicar y que, sea en lenguaje claro.
- La ejecución del proyecto se hace por medio del PNUD, a partir de lo anterior, se identifica la información se está comunicando de manera parcial al MADS al igual que a la ciudadanía.
- Falta mayor articulación de las ecorregiones con el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC).
- Se evidencia opacidad en los contratos asociados a los proyectos de inversión que se implementan en la ecorregión.
- No hay un seguimiento a la destinación, administración y uso de los recursos provenientes de la cooperación internacional, lo que evidencia la ausencia de mecanismos y medidas en transparencia presupuestaria.
- No se evidencia la identificación de los riesgos asociados a corrupción.
- Bajo nivel de adopción del Código de Integridad por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en sus Planes Anticorrupción y Atención al Ciudadano de acuerdo a la ley 2016 de 2020.
- Ausencia de lineamientos sobre los procesos contractuales del proyecto y los criterios de elección del PNUD como entidad ejecutora.
- institucionales involucrados en la implementación del programa.
- Ausencia de instancias de rendición de cuentas en la toma de decisiones, con el objetivo de garantizar la transparencia, el acceso a la información pública y la participación activa de las comunidades locales.
- No existe una política de protección al denunciante por hechos de corrupción.
- No hay un canal específico de denuncia para el programa, el canal de denuncia habilitado es el del MADS.
- La participación ciudadana como mecanismo de control en la implementación no cuenta con medidas de corresponsabilidad, ni aceptación de la propuesta por parte de la ciudadanía
- Las CAR son entidades de difícil control, propensas a la cooptación y con diferentes intereses, lo que puede limitar su control.
- Arquitectura Institucional compleja, la cual requiere mayor articulación de múltiples instancias a nivel nacional, regional, departamental, distrital y municipal. Esto implica un reto en materia de gobernanza y dificulta el efectivo control en todos los ámbitos.
- Se evidencia la superposición de competencias y funciones entre las diferentes entidades del sector.
- La implementación del actor no estatal requiere que se establezcan lineamientos claros sobre el rol, funciones, normativas bajo las cuales se rige y la manera de ajustar a las normas de la administración pública para que la ciudadanía pueda conocer su participación.
- Hay ausencia de un acto administrativo que reglamente las Ecorregiones.

Aunada a la identificación de alertas mediante la revisión de literatura, se realizó un taller de identificación de alertas tempranas con el MADS, insumo valioso para obtener una mirada institucional en su construcción. Los insumos recopilados en el taller fueron:

- Poca articulación entre procesos, dificultando el acceso a la información, su publicación y difusión. Así mismo, no hay armonización de actores en el sector ambiental, no se logra visibilizar un mapeo total de estos, con responsabilidades y actividades.
- Específicamente para el territorio de la Amazonía, la ciudadanía, las organizaciones, presentan un reclamo generalizado sobre los recursos provenientes, tanto de cooperación internacional, como del Presupuesto General de la Nación (PGN). Estos sostienen que es fundamental que el dinero llegue directamente a la comunidad, ya que se presenta demasiada intermediación, que acaba afectando negativamente el impacto de la intervención.
- La gestión de recursos en términos comunicativos es bastante compleja, supone un reto para el sector, es importante que allí se incorporen actividades relacionadas a la publicación del esquema de gobernanza, convocatorias, y demás.
- Es necesario incorporar los temas de alertas de riesgos de corrupción de forma preventiva, para lograr incorporar recomendaciones sobre el tema en todos los procesos estratégicos del MADS y en las ecorregiones.
- La información de los diferentes proyectos del sector está dispersa y no se ha logrado trasladar a un lenguaje claro para la ciudadanía, si bien se encuentran en plataformas del DNP y SECOP, es un lenguaje técnico que no obedece a las demandas ciudadanas. Al respecto, hay una oportunidad con la modernización del SINA, donde se pretende hacer cambios significativos en todo el sector, en el que debería establecerse procesos y procedimientos para hacer más transparente la gestión, publicando información de todo el ciclo del proyecto: formulación, planeación, ejecución, seguimiento y cierre, para conocer sus objetivos, metas, riesgos, etc. Vale la pena aclarar que se requiere información en formatos amigables con la comunidad (infografías, por ejemplos).
- Es necesario que en el sector ambiente los fondos tengan mayor vigencia, para lograr tener proyectos con mayor nivel estratégico.
- El manejo de expectativas de los stakeholders es fundamental para evitar la materialización de los riesgos identificados, esto mediante una estrategia de difusión de información que fortalezca la estrategia del plan de comunicaciones, y así conocer qué se puede compartir, cuál es el público de interés y en qué medio debe estar publicado.
- Urgente articulación entre el MADS con las entidades territoriales, ya que estas últimas tienen acceso directo al territorio y comunidad, lo que podría beneficiar el proyecto en cuanto a visibilidad, difundiendo y socializando su información.
- El cooperante internacional tiene limitaciones para transparentar la información, si bien podría publicarla en sus diferentes portales web, el responsable de la socialización de la información es el MADS. La responsabilidad de informar de manera permanente no debería recaer en el PNUD, por ejemplo, sino en el MADS.
- En el caso específico del proyecto de la Mojana 3 se realizaron mesas territoriales en el segundo semestre del 2023, en los diferentes municipios del Bajo Cauca y La Mojana,

donde se implementará el proyecto. Se socializó, tanto con los guardianes del río (representantes de las comunidades en los diferentes municipios) y las comunidades que representan. Para diciembre de 2023 se tenía proyectado un proceso de socialización, con amplia cobertura, donde participaría el presidente de la República, pero por diferentes motivos no se logró concretar.

- Cabe resaltar que antes de la formulación del proyecto, se conversó con los guardianes del río, los cuales manifestaron que la participación de las comunidades en los territorios podría verse afectada ya que no contaban con procesos formales de constitución. Al respecto, el MADS solicitó una base de datos de las comunidades que representan y que puedan organizarse para participar en la implementación del proyecto; a dichos actores identificados se les capacitó para que puedan implementar y replicar procesos de restauración y rehabilitación.
- El plan de comunicaciones debe considerar las restricciones y los comités de los diferentes proyectos. Por ejemplo, para la Sentencia del Río Cauca, los resultados de las mesas y de estos procesos, se deben llevar a una comisión de guardianes, la cual no se pudo desarrollar, por diferentes factores, lo cual dificultó su socialización.
- Necesidad de un lugar en el micrositio del MADS, o en el SIAC, en que se explique qué está pasando en cada territorio, qué es la ecorregión y qué se está haciendo en ella, en un formato agradable para la ciudadanía.
- Si bien las modalidades de contratación deben armonizarse con lo estipulado en el PND (Instrumentos Asociativos de Origen Comunitario, por ejemplo), no se ha iniciado el proceso.
- En el proyecto de la Mojana 3, la modalidad de contratación es la que reglamenta a la cooperación internacional, tales como: Acuerdos de Partes Responsables (APR) y subvenciones de bajo valor. Respecto a las APR, se realizan con universidades, SENA, empresas grandes.
- Hay una oportunidad de vincular al sector privado en las iniciativas medioambientales, sin embargo, se requiere un ajuste de expectativas y de reglamentación, para lograr aterrizar cómo sería la entrada y el margen de maniobra de este sector en los proyectos.
- En el sector ambiental la gestión de recursos y la manera de movilizar esos recursos es a través de cooperación internacional, no sé guían por el marco legal nacional, por lo cual no se cuenta con una reglamentación clara para la publicación de información de dichos recursos. Sin embargo, es fundamental reglamentar un artículo de la Ley 2195 que dictamina que hay una obligación de publicar toda la información contractual, independiente del régimen, incluso quienes administran recursos públicos.
- Desde el MADS se requiere estandarizar la información de las 3 ecorregiones, departamentos, municipios, su enfoque ambiental, con un objetivo puntual establecido por la ministra. Dicha información debe contener el objetivo del proyecto, los actores involucrados (internacionales, nacionales y territoriales), los recursos que generan y los proyectos desarrollados.
- El MADS, el sector ambiente en general, no tiene un lugar donde se condensen todos los proyectos, para articular la información y conocer los de las diferentes entidades y evitar reprocesos y duplicidad en las funciones.

- No hay claridad sobre cómo se manejarán las ecorregiones, hay 5 líneas básicas: transparencia, lucha contra la corrupción (LCC), control social, participación ciudadana y los componentes técnicos. Lo anterior implica tener claridad en los actores involucrados y sus responsabilidades, lo cual no es claro aún. Por esto, es necesario unificar la manera en qué se trabajará, una misma metodología, con una lógica de facilidad para el ciudadano.
- Se requiere una unidad especial que recopile la información de los proyectos, encontrando una oportunidad sobre el principio de concurrencia, y así evitar duplicidad en funciones con otras entidades, duplicar intervenciones. De esta manera, la institucionalidad contaría con información estadística georreferencial y documental, para determinar la intervención, fortaleciendo la toma de decisiones.
- En la elaboración de la matriz de riesgos del proyecto, el formulador se ajusta a los requisitos mínimos requeridos por la Metodología General Ajustada (MGA), la cual no incluye una perspectiva de riesgos de corrupción. Es indispensable tener esta perspectiva, teniendo en cuenta el dinamismo de los proyectos. Se requiere un ajuste a la MGA, en términos metodológicos y de capacidades institucionales para incluir un capítulo que desarrolle riesgos asociados a la corrupción en la metodología de formulación de proyectos y en las plataformas.
- Se identifica que la evaluación de los proyectos se concentra en la Oficina de Planeación del MADS, 5-10 personas, conocidas por el sector. Lo anterior, representa un riesgo para la evaluación. Ellos son los que aprueban los proyectos de todo el sector, recursos del Fondo Nacional Ambiental (FONAM), Fondo para la Vida, Sistema General de Regalías (SGR), MADS. Esto puede generar riesgos de corrupción y de seguridad para los propios evaluadores.
- Desde el MADS se han encontrado iniciativas para promover el control social ciudadano en todos sus proyectos, en todas las ecorregiones, principalmente en Mojana 3.
- Es importante trabajar en la cultura institucional con los temas asociados al control social, no verlo como una carga adicional, sino como un aliado para mejorar la gestión, que puede generar alertas tempranas sobre la ejecución del proyecto. Desde el interior de la entidad ser más proactivos a esos procesos con la ciudadanía, entregar información clara y oportuna para que la ciudadanía haga control y seguimiento al proyecto.
- El control social en territorio tiene un riesgo respecto a conflicto de interés, ya que muchas veces esas instancias no son objetivas y no cuentan con procesos, procedimientos o lineamientos para mitigar dicho riesgo.
- El canal de denuncia del proyecto Mojana 3 está en un proceso de implementación para la vigencia 2024, pero no se están adelantando acciones en este momento.
- Gran parte de la apuesta del proyecto Mojana 3 va en el tema de fortalecimiento de capacidades, fortalecimiento institucional, certificación de capacidades, gran parte del rubro de ese proyecto va para la gobernanza.
- Las instancias de gobernanza de Mojana 3 son: subvenciones de bajo valor, APR, un comité técnico, un comité directivo y un grupo interdisciplinario de supervisión. Es un

tema nuevo en el país, no están claro cuáles son los mínimos para que se considere un esquema de gobernanza.

- En el país se crean instancias para responder a las diferentes emergencias que se presentan, ejemplo Huracán Iota. Es decir, surgen diversos actores, de manera reactiva y que perduran en el tiempo.
- Existe una presión política que difiere de conceptos técnicos, los cuales exigen avances, sin lograr consolidar una planeación estratégica y técnica.