

CAROLINA MONTES CORTÉS

*La sostenibilidad ambiental en el marco
de la construcción de una paz estable y duradera*

La firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (en adelante: el Acuerdo Final) ha implicado para el país la adecuación de su institucionalidad y de su ordenamiento jurídico. La nueva visión de una Colombia en paz implica que el modelo de desarrollo se estructure bajo los postulados de equidad en el acceso a los recursos naturales y de *‘respeto a la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad’*, presupuestos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible consagrado en la Constitución Política.

Ahora bien, con el fin de garantizar y agilizar la implementación del Acuerdo Final fue diseñado el “procedimiento legislativo especial para la paz”, el cual fue incluido en el Acto legislativo 01 de 2016^[1], norma que fue ajustada meses después por el Acto legislativo 02 de 2017 expedido con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final². En el Acto legislativo 01/16 se facultó al presidente de la República para expedir decretos que aseguraran el desarrollo normativo del Acuerdo y se ordenó incluir en el Plan Nacional de Desarrollo un componente específico para la paz³. El Acto legislativo 02/17 determinó que el contenido del Acuerdo Final sería un parámetro obligatorio de interpretación y un referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes expedidas para la implementación del citado Acuerdo; así, la norma ordenó que les correspondería a las instituciones y autoridades del Estado cumplir, de buena fe, con lo estipulado buscando preservar el contenido y el espíritu del Acuerdo Final, puntos que fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional, junto con el

-
- 1 Sometido el acto legislativo al control de constitucionalidad respectivo, el Alto Tribunal definió una serie de criterios con el fin de darles validez constitucional a los decretos expedidos y de esta forma asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final; por lo tanto, determinó que debía existir conexidad objetiva, manifiesta y verificable entre la norma expedida y el articulado del Acuerdo Final. Ver sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017 y C-174 de 2017.
 - 2 El Acto legislativo 2 de 2017 tiene dos artículos. El primero establece el derecho a la paz y la obligación de tener como parámetro de interpretación el contenido del acuerdo. El segundo artículo consagra el principio de estabilidad garantizando la implementación del acuerdo por tres periodos presidenciales completos.
 - 3 *Diario Oficial* 49.927, julio 7 de 2016. Acto legislativo 1 de 2016 por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. En: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>

principio de estabilidad y seguridad respecto de lo acordado, lo cual abarca tres periodos presidenciales⁴.

En el marco de estos antecedentes, y en relación con el tema ambiental, se destacan dos acciones importantes del Gobierno Nacional. Primera, la expedición del documento Conpes 3867 con el objetivo de informar, ordenar y armonizar las acciones institucionales de las entidades del nivel central y regional, las acciones del sector privado, la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil, dentro de las cuales se encuentran algunos aspectos relacionados con la protección ambiental, y del Conpes 3886 que establece los lineamientos del *pago por servicios ambientales* (PSA). Y la segunda acción es la expedición del Decreto ley 870 de 2017 mediante el cual se estableció el PSA y se diseñaron otros incentivos a la conservación.

Dada la importancia del Acuerdo Final y la relevancia que tiene la protección del medio ambiente en el contexto nacional, este escrito busca apoyar la comprensión de la temática ambiental incluida en el citado Acuerdo⁵ y contrastar si los postulados ambientales propuestos en él y en los demás documentos expedidos para su desarrollo están enfocados en el logro de la sostenibilidad ambiental que en él se anuncia y, por tanto, hacia la garantía del derecho constitucional a gozar de un ambiente sano, o si, por el contrario, se alejan de estos objetivos, para convertirse en buenos propósitos sin metas medibles desde el punto de vista ambiental. Se precisa que este artículo no busca medir el avance de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la implementación del Acuerdo Final ni hacer apreciaciones sobre la eficacia de las que ya se han adelantado, pues cualquier consideración al respecto sería insensata por lo reciente del asunto.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. Expediente RPZ-005. MM. PP.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá D. C., octubre 11 de 2017.

En el sentir de la Corte, “Dicho principio es deferente con las finalidades del Acuerdo y hace posible su implementación con respeto de las competencias de las autoridades y órganos del Estado, a nivel nacional y territorial”.

5 “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, fechado 24.11.2016 y publicado en la página de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co>. Recuérdese que el Gobierno Nacional se comprometió con el pueblo colombiano a refrendar el acuerdo de paz firmado con la guerrilla. Para ello, convocó el 2 de octubre de 2016 a un plebiscito para que, en las urnas, los colombianos se pronunciaran si aceptaban o no lo pactado con la guerrilla. Sin embargo, el 50,23% (6.422.136) de los votantes rechazaron lo acordado en La Habana. En otras palabras, ganó el “no”. A pesar de esa derrota, se continuó con el proceso de refrendación del Acuerdo Final, una vez se realizaron los ajustes propuestos por la oposición.

Consecuente con lo expresado, en la elaboración de este artículo se optó por utilizar el método deductivo de investigación documental; mediante este se recopilaron, organizaron, describieron, examinaron e interpretaron documentos obtenidos de entidades oficiales relacionados con el Acuerdo Final, extrayendo de manera puntual los apartes relacionados con la temática ambiental y, de esta forma, presentar las realidades encontradas.

I. EL ALCANCE DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL INCLUIDA EN LOS ACUERDOS DE PAZ

A lo largo del Acuerdo Final el término ‘sostenibilidad’ se repite en múltiples oportunidades; esto haría suponer que la protección ambiental se constituye en un eje articulador para el desarrollo de muchos de los programas propuestos. Sin embargo, la realidad no es consecuente con la incorporación del citado término, pues el tema ambiental no fue contemplado con la rigurosidad que demandaba ese histórico momento. De hecho, en el Acuerdo Final no se incluyó un capítulo ambiental ni se establecieron estrategias para garantizar esa sostenibilidad ambiental a la que, en tantas oportunidades, se hizo referencia; más bien, se hizo un esfuerzo ingente por retomar los aspectos fundamentales del ordenamiento territorial y su componente ambiental que aún presenta falencias en su formulación y desarrollo.

Adicional a lo anterior, la mayoría de las referencias ambientales consagradas en el documento carecen de rigor técnico y contienen inconsistencias que dejan entrever que quienes redactaron el texto final tenían apenas una idea de la problemática y de la legislación ambiental nacional. Uno de los casos referidos está asociado al concepto de desarrollo sostenible⁶, el cual

6 El Punto 1 del Acuerdo Final define el Desarrollo Sostenible como un principio que “requiere de la protección y promoción del acceso al agua, dentro de una concepción ordenada del territorio”, concepto que no refleja lo consagrado en la normatividad ambiental ni en la concepción internacional del mismo. Según el Informe de la Comisión de Brundtland: *Nuestro futuro común* (1987), se entiende por Desarrollo Sostenible el “desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. En este sentido, la Ley 99 de 1993 consagró el concepto de Desarrollo Sostenible como aquel que “conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”. CAROLINA MONTES CORTÉS (Cátedra Unesco: ‘Derechos Humanos y Violencia: Gobierno y Gobernanza’ 2018).

se desdibuja por completo en el Acuerdo Final; otro caso está relacionado con las áreas de manejo especial y las áreas protegidas a las cuales se hace referencia en una categorización lejana a la consagrada en la normatividad ambiental vigente.

Como se ha mencionado, el Acuerdo Final no incluyó un capítulo ambiental en estricto sentido y las referencias ambientales fueron plasmadas solamente en los puntos 1, 3 y 4; los puntos 1 y 4 son los que más referencias ambientales incluyeron por la temática abordada (Reforma rural integral y sustitución de cultivos de uso ilícito).

Por estas razones, se ha sostenido que “[...] en el Acuerdo Final se propende por alcanzar una ‘sostenibilidad ambiental’ pero no es claro el camino para llegar a ella pues tiene una visión parcial de los componentes que integran el medio ambiente, tanto de los recursos naturales renovables como de los factores de deterioro ambiental, los cuales no fueron contemplados y que, sin lugar a duda, influyen de manera significativa en el logro de los objetivos de la sostenibilidad ambiental que se pretende”⁷.

Así las cosas, se considera que no era suficiente que en el texto del Acuerdo Final se incluyera reiteradamente una frase alusiva a la ‘sostenibilidad ambiental’ para que, de hecho, se lograra avanzar hacia esta. Por el contrario, era imperativo diseñar estrategias y plantear propuestas concretas para alcanzarla recogiendo los múltiples aspectos de fondo y de gran impacto para el medio ambiente surgidos a partir de la implementación del Acuerdo.

Se echa de menos que no se evaluaran estrategias de protección tanto para las zonas objeto de despeje (algunas en áreas con esquemas ambientales de protección) como para las zonas de concentración donde estarían ubicadas las tropas de las FARC ahora desmovilizadas. También brillaron por su ausencia las medidas de recuperación ambiental que debían adelantarse en aquellas áreas del territorio nacional en las cuales los atentados a oleoductos han dejado graves daños y/o pasivos ambientales; además, sobre estos hechos no se estableció ningún tipo de responsabilidades penales ni pecuniarias.

7 CAROLINA MONTES CORTÉS. “La reglamentación del pago por servicios ambientales en la implementación del Acuerdo de Paz. Una novedad ilusoria”. Cátedra Unesco: ‘Derechos Humanos y Violencia: Gobierno y Gobernanza’, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018.

En fin, se considera que el alcance de la sostenibilidad ambiental incluida en los Acuerdos de Paz está enfocado en el logro del desarrollo sostenible como un fin principal, por lo que las referencias a esta sostenibilidad, que se incorporan como una redacción final obligada para sugerir la inclusión transversal de los temas ambientales, deben ser leídas más bien a la luz de la búsqueda de un desarrollo socialmente justo. En contraposición, la temática ambiental gira en torno a la estructuración y logro de un ordenamiento del territorio que permita garantizar un acceso equitativo al uso de la tierra por parte de las comunidades tradicionalmente excluidas. En otras palabras, con la consagración de los aspectos ambientales lo que se pretende, al parecer, es la delimitación de las áreas ambientalmente sensibles para excluirlas de procesos productivos y, así, retomar la obligación de las entidades territoriales de organizar sus territorios en busca de una explotación ordenada del suelo acorde con su vocación.

Ahora bien, las falencias referidas en torno al componente ambiental y demás imprecisiones contenidas sobre la materia en el Acuerdo Final no hacen eco frente a las recomendaciones realizadas tanto por Naciones Unidas como por la Cooperación Alemana, quienes presentaron un documento completo con insumos para la discusión en la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia. Este documento planteó:

De la incorporación de consideraciones de sostenibilidad ambiental en la planificación e implementación de los acuerdos, dependerá que la construcción de paz se convierta en una oportunidad para desarrollar modelos sostenibles; ignorar o desconocer ese aspecto, podría conducir a la destrucción del patrimonio natural de la nación y al fracaso económico y social de muchas de las intervenciones que se implementen⁸.

De las razones que se expusieron en el citado documento, se resalta lo siguiente:

a. *Zonas prioritarias para la implementación de acciones*: existen en el país ‘áreas de altísima relevancia ambiental’; más del 90 % de los municipios tienen, hasta en el 100% de su territorio, algún tipo de figura de protección

8 Naciones Unidas – Colombia, con el apoyo de la Cooperación Alemana. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia. Insumos para la discusión*, Bogotá, septiembre de 2014.

ambiental. Sin embargo, en estas áreas deberán adelantarse obras de infraestructura, realizar apertura de mercados y capitales, desarrollar programas de desminado humanitario y/o sustitución de cultivos de uso ilícito, y también promover su desarrollo agropecuario, lo cual tiene impactos sobre los recursos naturales.

b. *Implementación de la Reforma Rural Integral*: en el país existen también extensas áreas declaradas como zonas de reserva forestal en las cuales se debe evitar el desarrollo de actividades productivas contrarias a su vocación. Así las cosas, tanto la sustracción de tierras como la asignación de estas a la población víctima del conflicto y a los excombatientes deberán tener en cuenta las características biofísicas del suelo y la oferta ambiental de esas zonas.

c. *Desarrollo de actividades extractivas*: es necesario evitar que los conflictos socioambientales migren hacia las zonas con potencial minero, mejorando la distribución de beneficios y el manejo de pasivos ambientales.

d. *Respuestas desde la institucionalidad ambiental*: la implementación del Acuerdo Final requiere de una institucionalidad ambiental fuerte desde el punto de vista técnico y financiero que tenga capacidad para planificar, monitorear y controlar efectivamente el desarrollo de proyectos y la ejecución de los recursos realizados en el marco del posacuerdo.

Para Naciones Unidas, la construcción de la paz territorial supone enfrentar dos grandes retos; el primero de ellos es “conciliar las visiones a escala nacional y regional del ordenamiento territorial, con la escala local” y el segundo está orientado indefectiblemente a “reconocer el valor de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en los procesos de ordenamiento territorial”⁹.

Para enfrentar estos retos será necesario involucrar a la población mediante procesos de participación ciudadana que permitan la construcción colectiva de propuestas que conduzcan a la correcta planificación del territorio atendiendo a las características particulares del entorno natural, la existencia de ecosistemas estratégicos y/o la vocación del suelo, pues “la construcción de paz implica repensar lo rural más allá de lo agropecuario, redefinir las relaciones campo-ciudad y reconocer el rol de las organizacio-

9 *Ibidem.*

nes comunitarias y los gobiernos locales, aspectos fundamentales para el desarrollo sostenible”¹⁰.

Finalmente, entre los múltiples aportes ofrecidos como insumos para la discusión por parte de Naciones Unidas me permito resaltar los siguientes, los cuales fueron desarrollados en el acápite de recomendaciones finales al gobierno de Colombia¹¹:

- Adelantar procesos de ordenamiento ambiental del territorio apoyados en el debido soporte técnico;
- Identificar zonas estratégicas de provisión de bienes y servicios ambientales, así como las correspondientes acciones para su conservación;
- Garantizar que, en un mismo proceso, ágil y secuencial, se adelante la asignación, redistribución y titulación de las tierras considerando las características del suelo;
- Evaluar oportunidades de desarrollo económico para la comunidad en consideración a los servicios ecosistémicos del entorno;
- Implementar programas de manejo de los pasivos ambientales existentes;
- Analizar la efectividad, eficacia, vacíos y potencialidad de los incentivos económicos ambientales y crear los que resulten necesarios después del análisis realizado;
- Crear una instancia de coordinación que agrupe el tema minero, ambiental y social para atender una única agenda pública minera;
- Evaluar las necesidades de fortalecimiento que tienen las entidades del SINA.

Visto lo anterior, se puede concluir que las debilidades en torno a la temática ambiental que presenta el Acuerdo Final no pueden ser justificadas en la falta de insumos que permitieran enriquecer la discusión y, por el contrario, pueden obedecer a un hecho descuidado o negligente.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

I. I. EL PAPEL DEL MEDIO AMBIENTE EN LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DEL CAMPO

El Punto 1 del Acuerdo Final relativo a la Reforma Rural Integral consideró que la transformación estructural del campo colombiano requería del concurso de dos factores interrelacionados entre sí, a saber: (i) la planeación socioambiental sostenible del territorio¹² y (ii) el cierre de la frontera agrícola, los cuales están estrechamente relacionados con la formulación, actualización e implementación de los planes de ordenamiento territorial. De este modo, los planes y programas acordados con el Gobierno Nacional, como parte de la citada reforma, deben tener en cuenta las características y particularidades sociales y ambientales de cada territorio, como el mejor camino para alcanzar la sostenibilidad socioambiental a la que se hace referencia. Esto es, que los entes territoriales cumplan con los postulados incluidos en la Ley 388 de 1997 que comprenden, entre otros, los determinantes ambientales a los que hace referencia el artículo 10.º de la citada norma¹³.

Desde hace varios años se han venido reconociendo las debilidades del ordenamiento territorial nacional y los constantes conflictos que se presentan en las regiones por el uso del suelo y la progresiva degradación ambiental; se argumenta que los problemas históricos vinculados al conflicto armado están asociados a las fallas del ordenamiento territorial y a la debilidad y el traslape de los instrumentos de planificación, situaciones que exacerban las disputas y el desplazamiento por el uso del suelo y del agua¹⁴. Según información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el 86 % del territorio nacional tiene desactualizados los planes de ordenamiento territorial (POT) y apenas un 3 % de los casos referidos contemplan el ámbito rural en los esquemas de ordenación; y menos alentadora es la situación de

12 Es decir que se formulen/cumplan los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), pues según datos del MVCT a diciembre de 2017 más del 90 % de las ciudades y municipios del país aún no los habían diseñado, desarrollado o implementado. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. “20 años de ordenamiento territorial en Colombia, experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales”, Bogotá, 2017).

13 El artículo 10.º de la Ley 388 de 1997 fue reglamentado por el Decreto 2201 de 2003. La norma dispone que los determinantes de los planes de ordenamiento territorial constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia. Entre ellos se listan los relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales.

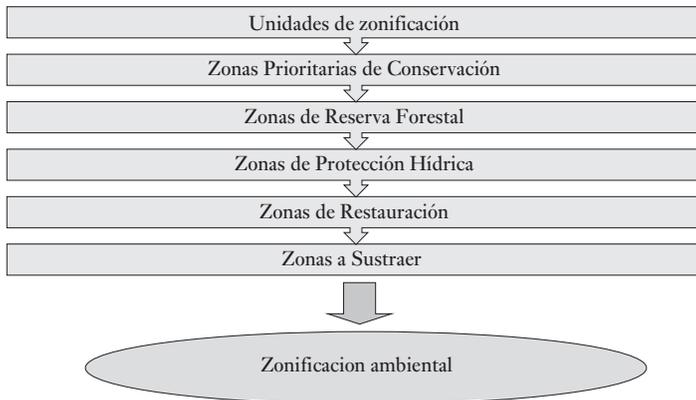
14 Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3867 de 2017.

los planes de ordenación y manejo de cuencas (Pomca), toda vez que, de las 309 subzonas hidrográficas del país, tan solo el 1 % cuentan con planes aprobados por la autoridad ambiental¹⁵.

Se consideró entonces prioritario en el Acuerdo Final empezar por delimitar la frontera agrícola y para ello se fijó un plazo no mayor de dos años para que el Gobierno Nacional elaborara un ‘*plan de zonificación ambiental*’ que permita desarrollar un inventario de las áreas de manejo especial: (i) zonas de reserva forestal, (ii) zonas de alta biodiversidad, (iii) ecosistemas frágiles y estratégicos, (iv) cuencas, páramos, humedales y demás fuentes y recursos hídricos.

Para adelantar la zonificación ambiental, deberá empezarse por determinar cuáles serán las unidades de zonificación, para después diferenciar cuáles serán las zonas prioritarias (i) de conservación, (ii) de reserva forestal, (iii) de protección hídrica y (iv) de restauración; de esta forma se tendrán las zonas de reserva que se vayan a sustraer y con base en esa información completar la definición. Dentro de los criterios ambientales se deben incluir endemismos, biodiversidad y especies amenazadas, cuerpos de agua, coberturas boscosas, actividades desarrolladas, etc.¹⁶

FIGURA 1
PROCESO DE ZONIFICACIÓN AMBIENTAL



Fuente: revista *Colombia Forestal*, vol. 11, 2008.

15 *Ibidem*.

16 JESÚS EUGENIO HENAO-SARMIENTO *et al.* “Zonificación ambiental de la zona de reserva forestal del Pacífico en jurisdicción del departamento de Córdoba, Caribe colombiano”, *Revista Colombia Forestal* vol. 11: 175-200, diciembre 2008, p. 178.

Según lo acordado, la delimitación de la frontera agrícola deberá contar con la participación de la ciudadanía, en especial aquella población que haya adelantado emprendimientos de convivencia y desarrollo, y de esta forma garantizar el desarrollo socialmente justo. Así mismo, deberá contarse con la participación de las comunidades y organizaciones rurales colindantes con las áreas delimitadas, para que se puedan impulsar programas de reasentamiento y/o recuperación comunitaria de bosques y del medio ambiente.

En este sentido, se hace un llamado al Gobierno Nacional para que tenga en cuenta los siguientes proyectos:

- Prestación de servicios ambientales¹⁷: para que se les reconozcan y valoren los intangibles culturales y espirituales a cada comunidad;
- Desarrollo de sistemas de producción alimentaria sostenible y silvo-pastoriles;
- Programas de reforestación;
- Zonas de reserva campesina (ZRC), y
- Otras formas sostenibles de organización de la población rural y de la economía campesina.

Como complemento de lo anterior se proyectó, en el marco del Acuerdo Final, el desarrollo de un programa de “democratización del acceso y uso adecuado de la tierra”, con el cual se busca incentivar a los campesinos a hacer uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental. Recordemos que uno de los principales problemas que en la actualidad tiene el país está asociado al conocimiento de los suelos y sus características para el desarrollo de proyectos productivos, aspectos que son fundamentales en los procesos de ordenación del territorio. Según el Ministerio de Ambiente, Colombia carece de estudios técnicos del suelo para determinar con precisión cuáles de las áreas del territorio nacional tienen vocación agrícola, ganadera, extractiva de minerales, etc.¹⁸

17 La ‘prestación de servicios ambientales’ es una expresión acuñada en las últimas décadas que busca reconocer los beneficios que se reciben de la naturaleza, pero no tiene contenido jurídico en la normatividad ambiental colombiana, tal como se plantea en el Acuerdo Final. En otras palabras, el servicio ambiental es prestado por la naturaleza sin exigir contraprestación alguna y la decisión de pagar por estos servicios es una invención humana para impulsar los propósitos de protección ambiental.

18 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Política nacional para la gestión integral ambiental del suelo (GIAS). Convenio de Asociación n.º 160 de 2011 suscrito entre el MADS y el Ideam. Bogotá D. C., 2013.

Como complemento de las propuestas de la reforma rural integral se propone la creación de un *fondo de tierras*. Para la constitución de ese fondo, es necesario primero actualizar y delimitar nuevamente las zonas de reserva forestal de la Ley 2.^a de 1959^[19], pues el país se ha desarrollado a costa de la degradación y desconocimiento de grandes porciones de estas áreas. La deforestación en las zonas de conflicto armado tiene cifras alarmantes. Según el DNP, de 1990 a 2013 se deforestaron 5,2 millones de hectáreas; es especialmente preocupante la situación en los departamentos de Meta, Antioquia y Caquetá²⁰.

Sin embargo, y según lo acordado, la sustracción de las áreas de reserva estará condicionada a la formulación de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental. Entonces, una vez delimitadas las nuevas zonas de reserva forestal, se propone fortalecerlas con destino a personas que participen en programas de protección ambiental y de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Precisamente, esta medida incluida en el Acuerdo Final asociada a la sustitución de cultivos de uso ilícito se considera un incentivo negativo, pues la propuesta de pagar por áreas sustituidas ha incrementado la deforestación en las áreas despejadas y en las zonas de difícil acceso para las autoridades. Según boletines de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D)²¹ del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), la deforestación en Colombia ha aumentado de manera alarmante; durante el 2017 se detectaron ocho núcleos activos de deforestación, ubicados principalmente en el noroccidente de la Amazonía, Caquetá, Norte de Santander, Paramillo y Chocó; el núcleo principal está ubicado entre los ríos Yarí y Caguán del departamento del Caquetá. Tal como sostiene el Ideam, “[...] durante el último trimestre de 2017 se presentó un incremento muy significativo de las alertas de deforestación en el departamento del Caquetá, específicamente

19 Recordemos que las reservas forestales en Colombia están comprendidas por áreas tanto públicas como privadas. Desde 1959 la Ley 2.^a se encargó de establecer “zonas forestales protectoras” y “bosques de interés general” para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Inicialmente, se constituyeron siete zonas de reserva y se declararon también como tales los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que pudieran servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación.

20 Departamento Nacional de Planeación. Conpes 3867 de 2016.

21 Según el Ideam, “Las Alertas Tempranas por Deforestación (AT-D) son el resultado del procesamiento digital de imágenes de satélite de baja resolución para identificar rápida y oportunamente las áreas forestales en donde existe pérdida de bosque natural”. En: <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/alertas-tempranas-por-deforestacion>

en los municipios de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá [...] el análisis identifica en este departamento 75 parches deforestados con una superficie de más de 50 ha, y de estos, 20 parches tienen una extensión de entre 100 y 230 ha”²².

Al respecto, afirma la prensa nacional: “Todo indica que es un efecto del fin del conflicto armado. Una vez comenzó la desmovilización de las Farc, que ejercían control territorial en esta área y su presencia frenaba la expansión económica, se dispararon las áreas de pastizales y la actividad ganadera, que acaparan grandes extensiones de tierra a expensas de las coberturas naturales”²³. Con estas alertas de deforestación, se espera que las entidades del orden nacional y regional adelanten las respectivas acciones de control y seguimiento ambiental, a fin de frenar el deterioro de los bosques naturales y los efectos adversos futuros que este genera.

En este sentido, la sustracción de las zonas de reserva forestal debe ser evaluada cuidadosamente y priorizar, en el Fondo de Tierras, el acceso a la tierra para los campesinos que no la posean o que resulte insuficiente para su subsistencia, favoreciendo en todo caso a los campesinos que tengan iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz. Le corresponderá entonces al Gobierno Nacional adoptar las medidas necesarias y buscar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, que deben verse reflejadas en el plan de zonificación ambiental que se elabore²⁴.

22 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC). Décimo tercer boletín de alertas tempranas de deforestación (AT-D), cuarto trimestre (octubre-diciembre) 2017. Según este informe del Ideam, “[...] de acuerdo con este análisis se identificaron 34 municipios en donde para cada uno de los 4 trimestres al menos una alerta fue detectada. Además, se detectó una alta recurrencia de alertas por deforestación –en orden descendente de intensidad– en los municipios de San Vicente del Caguán, San José del Guaviare, Cartagena del Chairá, Tibú, La Macarena, Puerto Guzmán, Puerto Asís, Tumaco, Solano y Uribe [...]”. En: http://181.225.72.78/archivosSIAC/recursosSiac/img/Boletines_2018/Febrero/BOLETIN_ALERTAS_TEMPRANAS.pdf

23 *El Espectador*. ‘San Vicente del Caguán fuera de control en deforestación’. Medio Ambiente, 22 feb. 2018, 4:50 p. m. En: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/san-vicente-del-caguán-fuera-de-control-en-deforestacion-articulo-740672>

24 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “La zonificación ambiental participativa es la manera de construir la paz en los territorios”. Bogotá D. C., 15 de febrero de 2018. “El Ministerio de Ambiente lidera la zonificación ambiental participativa, derivada del acuerdo final con las FARC y que busca contar con la perspectiva, la visión y la experiencia que organizaciones importantes, como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) [...] Derivado de uno de los puntos del Acuerdo de Paz, específicamente lo relacionado con la reforma rural integral, el Ministerio de Ambiente está liderando la tarea de adelantar un plan de zonificación ambiental. Este plan debe incluir unas

El citado plan de zonificación deberá tener en cuenta la protección de las áreas de ‘especial interés ambiental’ determinadas en el Acuerdo Final, beneficiando a las comunidades ocupantes y colindantes con alternativas que brinden un equilibrio razonable entre medio ambiente y bienestar; por ejemplo, programas de ‘prestación de servicios ambientales’ con los cuales se busque hacer un reconocimiento económico inmediato a aquellos miembros que adelanten proyectos de protección y conservación en ecosistemas estratégicos o que tengan cultivos de uso ilícito.

En este contexto, el Ministerio de Ambiente ha adelantado procesos de formación y promoción de estrategias de apropiación ambiental con el fin de trabajar con población reincorporada de las FARC y representantes de las organizaciones sociales. Lo anterior hace parte del Programa Ambientes para la Paz: Vida Digna y Reconciliación, que busca que excombatientes puedan construir una visión ambiental de su entorno basados en una formación técnica²⁵.

Ahora bien, se recuerda que esta estrategia de zonificación ambiental propuesta no es novedosa, pues tiene sus orígenes en el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811/74), según el cual le correspondería al Gobierno Nacional establecer políticas y normas sobre zonificación, las cuales deberían hacerse tanto a escala departamental como municipal. Según la norma, “[...] se zonificará el país y se delimitarán áreas de manejo especial que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales [...]”²⁶. Aunque esta obligación tiene más de 40 años de vigencia, evidentemente la norma no ha logrado la finalidad para la cual fue redactada; es posible entonces que en esta oportunidad tampoco logre su objetivo, no solo por las dificultades que en la práctica esta zonificación supone y también debido a la burocracia imperante en las autoridades ambientales regionales, quienes no sacrificarían su apoyo político restringiendo usos y variando la vocación del suelo en el área de su jurisdicción.

alternativas productivas para la gente que está en las áreas de especial interés ambiental, debe identificar esas áreas y trabajar conjuntamente con entidades del sector agropecuario [...]”. En: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/search/?searchword=zonificación%020ambiental&searchphrase=all&Itemid=1344>. Recuperada el 23 de mayo de 2018.

25 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Excombatientes de las FARC se preparan para reconocimiento de oportunidades sostenibles en territorios”, Villavicencio, marzo 7 de 2018. En: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/3646-excombatientes-de-las-farc-se-preparan-para-reconocimiento-de-oportunidades-sostenibles-en-territorios>

26 Decreto 2811 de 1974, artículo 45.

Por su parte, el programa de ‘prestación de servicios ambientales’ se articula con lo dispuesto en el numeral 3.2.2.6 del Acuerdo Final según el cual se deberán identificar los posibles programas y proyectos de protección ambiental y desminado humanitario para vincular el mayor número de miembros de las FARC-EP a quienes se les otorgaría el derecho, por una sola vez, de obtener un apoyo económico consistente en el pago de \$8 millones que les permitan emprender un proyecto productivo individual o colectivo²⁷. Este parece ser el objetivo subyacente del Decreto 870 de 2017 que establece esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) para áreas sensibles ambientalmente.

Todo lo anterior estaría articulado por una instancia, de alto nivel, encargada de la formulación de lineamientos generales orientados a una planeación indicativa del uso de la tierra, la cual tendría la función de coordinar, articular y armonizar las políticas sectoriales garantizando la participación de la comunidad y las autoridades territoriales en torno a la sostenibilidad socioambiental, la conservación de los recursos hídricos y la biodiversidad, siempre con prioridad de la producción de alimentos para el desarrollo del país.

De la lectura del primer punto del Acuerdo Final se puede concluir que el medio ambiente tiene un papel secundario en la transformación del campo colombiano, pues lo que se pretende es poder determinar las zonas de interés ambiental para excluirlas del desarrollo de las actividades productivas y, más allá de respetar la vocación del uso del suelo, no se plasman las estrategias de recuperación de ese recurso ni de las áreas ambientales sensibles y degradadas por el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas o extractivas.

I.2. ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD Y RECUPERACIÓN AMBIENTAL TRAS LA SUSTITUCIÓN DE LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO

El punto 4 incluye en el acápite “Sustitución de cultivos ilícitos” un apartado de sostenibilidad y de recuperación ambiental. Según lo establecido en el Acuerdo Final, para favorecer la recuperación ambiental se deberá

27 Acuerdo Final. Punto 3, apartado 3.2.2.6: “Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social”.

propender al cierre efectivo de la frontera agrícola y la sustitución de los cultivos de uso ilícito, especialmente en los municipios cercanos a las áreas de interés ambiental.

Son varios los componentes que deberán estar presentes en los planes formulados para garantizar la sostenibilidad y la protección ambiental. El primero de ellos es la recuperación y adecuación de suelos y, aunque en el Acuerdo Final no se hace referencia expresa a los distritos de conservación de suelos²⁸, se puede recurrir a esta figura jurídica para la formulación de los planes, pues lo que se pretende con esta categoría de protección es precisamente recuperar los suelos alterados o degradados a causa de las condiciones físicas o climáticas o por la clase de actividad que en ellos se desarrollan, por ejemplo, los cultivos de uso ilícito.

El segundo componente de sostenibilidad es la mitigación de los daños ambientales generados por el desarrollo de cultivos de uso ilícito; estas actividades pueden ser adelantadas en: a) Zonas de interés ambiental especial, b) Ecosistemas frágiles o con hidrografía vulnerable o c) Zonas de bosques. Dentro de la normatividad ambiental (específicamente en el Decreto 2811 de 1974) se consagran varias figuras que podrían servir de instrumento para el logro de los objetivos de mitigación de daños ambientales propuestos; estas son: (i) las cuencas hidrográficas en ordenación (art. 312 y ss.) para los ecosistemas con hidrografía vulnerable, (ii) las áreas de reserva forestal (art. 206 y ss.) para las zonas de bosques y (iii) las áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Nacionales (art. 327 y ss.) para las zonas de especial interés ambiental y otros ecosistemas frágiles.

El tercer y último componente de planificación está conformado por los proyectos de protección ambiental y los proyectos productivos que sean ambientalmente sostenibles, los cuales pueden ser desarrollados también en zonas de especial interés ambiental utilizando la figura de los distritos de manejo integrado (DMI), definidas como áreas de manejo especial en las cuales se promueven modelos de aprovechamiento racional de recursos naturales renovables. Así pues, dentro de los DMI está permitido el desarrollo de actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas, alternadas con la protección del medio ambiente, y en ellas los

28 Decreto 2811 de 1974, artículo 324.

miembros de las FARC-EP en proceso de reincorporación podrían adelantar sus proyectos ambientales.

Por su parte, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) creado por el Gobierno Nacional deberá definir las alternativas de sustitución que sean sostenibles desde el punto de vista económico y ambiental para la comunidad. De este modo, la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito deberá adelantarse sin detrimento de la sostenibilidad económica, social y ambiental de las comunidades, y generar condiciones necesarias para dar solución a ese problema.

La afectación ambiental a lo largo y ancho del país y que está asociada al conflicto armado es de dimensiones considerables; el 42 % de los parques naturales nacionales (PNN) sufren afectaciones por deforestación y degradación ambiental a causa de la ubicación de cultivos de uso ilícito²⁹. Otro 25 % de los PNN son deforestados por extracción de maderables para comercialización, quemas o potrerización para ganadería extensiva. Un 28 % más de los PNN están siendo afectados por explotación ilícita de minerales que alcanza un 86 % del oro generado en el país y que libera 75 toneladas de mercurio a los ríos del país³⁰.

TABLA I
AFECTACIÓN AMBIENTAL SEGÚN ZONA DE CONFLICTO ARMADO

ZONAS DE CONFLICTO ARMADO	AFECTACIÓN AMBIENTAL
Centro Sur-Amazonia	77% de la deforestación de la región y 35 % del territorio con usos inadecuados del suelo.
Llanos Orientales	Subutilización del suelo agrícola y sobreutilización en ganadería.
Pacífico	Explotación ilícita de minerales, y cultivos ilícitos.
Antioquia y el Eje Cafetero	Actividad minera ilícita, deforestación de 13.000 ha anuales y conflictos en el uso del suelo en el 25 % del territorio.
Caribe y Centro-Oriente	Cultivos ilícitos

Fuente: Conpes 3867.

Ahora bien, la sustitución de cultivos de uso ilícito deberá estar acompañada de una serie de medidas que propendan a la recuperación de los ecosistemas

29 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3867 - Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto. Bogotá D. C., 23 de septiembre de 2016.

30 *Ibidem*.

afectados y la creación de programas de protección de bosques y fauna. Tratándose de la erradicación de cultivos de uso ilícito ubicados en las áreas de parques nacionales naturales, deberá adelantarse a través del desarrollo de estrategias de interlocución directa con las comunidades que les permita construir acuerdos que reporten beneficios comunes en torno a la protección ambiental y el bienestar de sus pobladores.

Según el DNP,

[...] las zonas de reserva forestal, las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) y sus respectivas zonas amortiguadoras, los páramos, humedales, territorios colectivos y resguardos indígenas, entre otros, no se encuentran bien delimitados o se encuentran en proceso de delimitación más precisa [...] Esto conlleva una presión inadecuada y conflictos por su uso, al tiempo que se dificulta la planificación integral del territorio y su aprovechamiento sostenible. Esta situación es particularmente preocupante en municipios afectados por el conflicto, ya que allí se encuentra el 42 % de los bosques y el 50 % de los PNN del país³¹.

Ahora bien, deberá evaluarse con cuidado el desarrollo de los programas de sustitución de cultivos, pues las actividades agropecuarias también pueden generar impactos negativos sobre el suelo y alterar sus servicios ecosistémicos; los cambios en la agricultura y/o la ganadería deberán ser analizados en atención a los usos inmediatamente anteriores y la vocación del suelo. Lo anterior, teniendo en cuenta la demanda de los productos que se van a cosechar, pues “los cultivos transitorios (de ciclo corto) representan mayor riesgo de degradación del suelo en aspectos de pérdida de materia orgánica y biota del suelo, erosión, compactación y desertificación”³², mientras los cultivos permanentes (de ciclo largo) contaminan por el uso de agroquímicos, tal como lo sostiene el Ministerio de Ambiente.

Es claro entonces que se deberán armonizar los lineamientos sobre la sustitución de los cultivos de uso ilícito con el objetivo general de la política ambiental para la gestión del suelo formulada por el Ministerio de Ambiente (2013) en el sentido de “promover la gestión integral ambiental del suelo en Colombia, en un contexto en el que confluyan la conservación de la biodiversidad, el agua y el aire, el ordenamiento del territorio y la gestión de riesgo, contribuyendo al desarrollo sostenible y al mejoramiento de la calidad

31 *Ibidem*.

32 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Política GIAS, 2013, cit.

de vida de los colombianos”³³ y, de esta manera, consolidar una estrategia nacional de protección de suelos que permita cubrir los vacíos normativos existentes en materia ambiental en torno a este recurso natural.

En fin, es posible colegir de la lectura del Acuerdo Final que la intención subyacente de las referencias a la sostenibilidad ambiental es impulsar y estructurar mejor el ordenamiento territorial bajo el amparo de la protección ambiental; esto conducirá necesariamente a revisar y, por qué no, replantear lo establecido en la Ley 388 de 1997. Lo anterior cobra validez en la medida en la que el contenido ambiental, en estricto sentido, carece de un hilo conductor y no se tiene un claro objetivo que permita determinar actividades, procesos, acciones y estrategias para desarrollar y encaminar al logro de la sostenibilidad ambiental que se anuncia.

2. ENFOQUE AMBIENTAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Para viabilizar y facilitar la implementación del Acuerdo de Paz, el DNP formuló los respectivos lineamientos de política pública en los cuales el tema ambiental también fue abordado. Se destaca entre los documentos formulados el Conpes 3867^[34], el cual buscó definir el alcance programático y el marco institucional para la implementación del Acuerdo de Paz; en él se reconoce que es necesario hacer ajustes y preparar la institucionalidad del país para la paz y el posconflicto. Con las estrategias fijadas se pretende disponer al país para el cumplimiento de lo acordado, mediante la materialización de su contenido.

Del mismo modo, el documento Conpes 3886 fijó los lineamientos de política y programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) para que la institucionalidad pública, el sector privado y la sociedad civil pudieran realizar inversiones que le dieran continuidad al programa planteado.

En cuanto al primer documento mencionado, tiene como objetivo fundamental informar, ordenar y armonizar acciones tanto de las entidades del Estado como del sector privado, la sociedad civil y la cooperación internacional. Por lo tanto, define la estructura programática e institucional de los

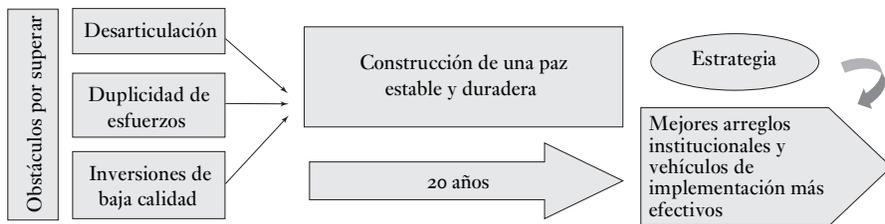
33 *Ibidem.*

34 Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3867, cit.

distintos niveles del Gobierno determinando un marco de referencia único que permita orientar las políticas y programas que hagan posible alcanzar los propósitos de paz y posconflicto definidos en La Habana.

En materia ambiental, reconoce que las regiones más afectadas por el conflicto armado presentan también una mayor degradación ambiental por la baja capacidad institucional y la escasa presencia del Estado para hacer frente a la planificación y protección en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. En particular, la escasa acción institucional y la insuficiente inversión de recursos para la protección del medio ambiente han agudizado los problemas ambientales en regiones apartadas, con los consecuentes perjuicios para la economía del país y la población afectada. En otras palabras, con el objetivo de avanzar en la construcción de una paz estable y duradera con un horizonte de acción a veinte años, se pretende introducir mejoras a la institucionalidad del país por medio del diseño de medios de implementación más efectivos; no obstante, la desarticulación institucional, la duplicidad de esfuerzos y la baja calidad de las inversiones dificultan el proceso. Lo anterior se muestra en el siguiente diagrama:

FIGURA 2



Fuente: Elaboración propia. Fuente: Conpes 3867.

Ahora bien, contener la degradación ambiental para garantizar el derecho a un ambiente sano requiere de acciones coordinadas entre las entidades del nivel central y regional y el compromiso de la población en la conservación del medio ambiente para que, en los procesos de planificación y ordenación territorial, se puedan distribuir de manera más equitativa los recursos naturales como un presupuesto indispensable para la construcción de una paz estable y duradera, premisa fundamental para el proceso de reglamentación e implementación de los Acuerdos de Paz.

En consecuencia, el Conpes 3867 está estructurado en tres componentes principales:

(i) la estructura programática de las intervenciones requeridas para generar condiciones propicias para la paz territorial; (ii) el marco institucional, los instrumentos financieros, y los vehículos de implementación tendientes a asegurar una adecuada coordinación y una llegada más efectiva al territorio; y (iii) los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y veeduría ciudadana para facilitar el control de las acciones e inversiones para la paz y el posconflicto³⁵.

A su vez, la estructura programática está edificada en cinco programas:

(i) desarrollo social y económico de las zonas rurales para la paz territorial; (ii) *conservación y uso sostenible del capital natural (Colombia Sostenible)*; (iii) seguridad, acceso a la justicia, y goce efectivo de los derechos de las víctimas; (iv) capacidades territoriales para la paz, y participación política y ciudadana; y (v) desmovilización y reincorporación de combatientes a la vida civil³⁶.

Cada componente está integrado por subprogramas, proyectos y acciones encaminadas a posibilitar la consolidación de la paz. En materia ambiental se presenta de la siguiente manera:

PROGRAMA	SUBPROGRAMA
Conservación y uso sostenible del capital natural - Colombia sostenible	Ordenamiento ambiental del territorio
	Fortalecimiento de la gobernanza ambiental
	Alternativas económicas ambientalmente sostenibles
	Recuperación y conservación de ecosistemas estratégicos

Fuente: Conpes 3867.

En conjunto, buscan facilitar la preparación y desarrollo de las intervenciones para el posconflicto por parte de los gobiernos nacional, departamental y municipal, las organizaciones sociales, el sector privado y la cooperación internacional.

En este sentido, el componente relativo a la conservación y uso sostenible del capital natural - Colombia Sostenible busca evitar que, en el futuro, se presenten problemas asociados a los recursos naturales. Para ello, pretende

³⁵ *Ibidem.*

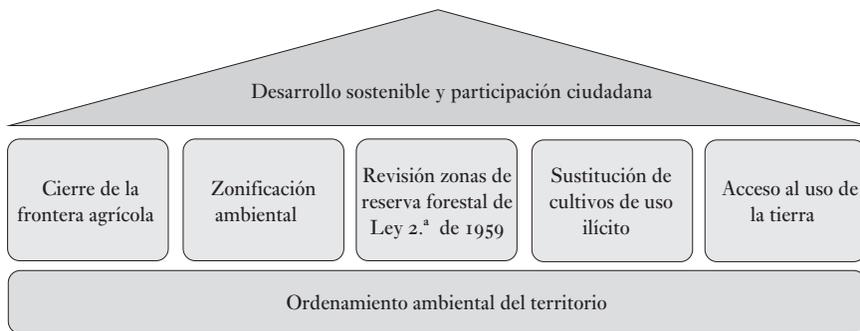
³⁶ *Ibidem.*

avanzar en el ordenamiento ambiental del territorio a partir del fortalecimiento de la gobernanza ambiental. Dentro de las acciones propuestas se destacan:

- Promoción de alternativas económicas sostenibles, bajas en carbono y resilientes al clima
- Restauración y conservación de ecosistemas estratégicos
- Articulación con políticas nacionales como Visión Amazonía
- Vinculación a la estrategia nacional para la reducción de emisiones por deforestación y degradación
- Articulación con lineamientos del Documento Conpes 3850.

Con el ordenamiento ambiental del territorio se pretende disminuir las causas que afectan su integridad y conservación y con el apoyo del Ministerio de Ambiente se busca aprovechar sosteniblemente la biodiversidad e implementar, cuando sea posible, los esquemas de pago por servicios ambientales.

FIGURA 3
ESQUEMA DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO



Según el esquema anterior, un ordenamiento ambiental del territorio deberá estar estructurado bajo los principios de desarrollo sostenible y participación ciudadana y tener como bases el cierre de la frontera agrícola obtenido a partir de una zonificación ambiental fundamentada en la delimitación de las áreas de especial importancia ecológica y la redefinición de las zonas de reserva forestal de la Ley 2.ª de 1959^[37]; esto permitirá avanzar en los

37 Un paso fundamental en los ajustes de la Ley 2.ª de 1959 lo constituye la Resolución 629 de 2012 en la cual el Ministerio de Ambiente establece los requisitos y el procedimiento para la

programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y finalmente garantizar a los trabajadores del campo un acceso equitativo y equilibrado al uso del suelo de acuerdo con su vocación.

Para avanzar en la zonificación ambiental a la que hace referencia el Acuerdo Final, de manera preliminar, el Ministerio de Ambiente firmó un memorando de entendimiento con las corporaciones autónomas regionales de la región Caribe norte³⁸ con el fin de “Fortalecer los acuerdos de paz en el marco del desarrollo sostenible y continuar trabajando en acciones encaminada a solucionar problemáticas identificadas en la región”³⁹. Del mismo modo, durante el 2017 el Ministerio socializó los avances en la primera unidad de análisis de zonificación ambiental en cumplimiento del Acuerdo de Paz y presentó las bases técnicas de esa zonificación, las cuales permitirán identificar “[...] las áreas de especial interés ambiental y la delimitación de la frontera agropecuaria en parte de los departamentos de Tolima, Valle, Cauca y Nariño”⁴⁰.

Parcialmente, el problema del ordenamiento ambiental del territorio se debe a la falta de articulación de los municipios con las autoridades ambientales en el momento de establecer los planes de ordenamiento territorial con sus correspondientes determinantes ambientales. Según el DNP, la deforestación ha sido creciente en las zonas de conflicto armado, donde además se presentan los mayores problemas en torno al uso del suelo por sobre o subutilización. A los conflictos por el uso del suelo se han sumado

sustracción de áreas de reserva forestal de dicha ley con el fin de fortalecer programas de reforma agraria y desarrollo rural consagrados en la Ley 160 de 1994. El destino de estas áreas sustraídas es fortalecer la economía campesina y restituir jurídica y materialmente las tierras a las víctimas del conflicto.

38 Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag), Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira) y Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA).

39 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Primer paso hacia la construcción de la paz ambiental territorial en la región Caribe”. Santa Marta, Magdalena, 9 de julio de 2016. En: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/2357-primer-paso-hacia-la-construccion-de-la-paz-ambiental-territorial-en-la-region-caribe-identificar-los-principales-retos-del-sector-ambiente-de-cara-al-postconflicto>; recuperada el 23 de mayo de 2018.

40 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Inició proceso de zonificación ambiental para la paz en 4 departamentos del sur del país”. Cali, Valle del Cauca, 13 de marzo de 2017. En: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/2698-inicio-proceso-de-zonificacion-ambiental-para-la-paz-en-4-departamentos-del-sur-del-pais>; recuperada el 23 de mayo de 2018.

los conflictos por el uso del agua, en los cuales no se han respetado las priorizaciones fijadas por la ley. Además, factores como la ampliación de la frontera agrícola, la explotación ilícita de minerales y la deforestación de cuencas abastecedoras de acueductos municipales reducen la oferta hídrica, afectando el suministro de agua potable a la población⁴¹.

En cuanto al Conpes 3886, se argumenta que mediante el pago por servicios ambientales se puede apoyar efectivamente la resolución de conflictos ambientales o sociales, porque bajo su amparo se pueden alterar actividades productivas y de conservación ambiental. En palabras del DNP, “la implementación ordenada de los PSA complementará la gestión ambiental y el desarrollo rural, lo cual contribuirá a reducir la transformación de ecosistemas estratégicos, la deforestación y la vulnerabilidad del territorio al cambio climático”⁴². Sin embargo, el PSA requiere de un marco de política que fije los lineamientos para su correcta planeación, ejecución, monitoreo y evaluación en torno a las inversiones requeridas para ponerlo en marcha.

La estructuración de proyectos para optar por el pago de servicios ambientales requiere de la estandarización de metodologías y procedimientos; definir y clasificar los servicios ecosistémicos y evaluar, entre ellos, los beneficios que serían priorizados para el logro de los objetivos de sostenibilidad y posconflicto. En el momento de establecer los proyectos se deberán conocer los ecosistemas, sus características y la continuidad o periodicidad de la oferta y los impactos sociales y económicos de pagar por el servicio ecosistémico. Asimismo, la selección de las áreas con ecosistemas estratégicos para el desarrollo de proyectos PSA requiere de una evaluación minuciosa del servicio ambiental y las externalidades que conlleva la protección de determinado ecosistema, a fin de incentivar la financiación del instrumento y su continuidad.

Así las cosas, se debería considerar incluir en todos los esquemas de manejo ambiental una evaluación obligatoria de los servicios ambientales ofrecidos por los ecosistemas inmersos en las categorías de protección, con el fin de formar una red de información ambiental sobre las áreas que pueden ser objeto de aplicación de este tipo de instrumento económico.

41 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3886: Lineamientos y programa de pago por servicios ambientales (PSA). Bogotá D. C., 8 de mayo de 2017.

42 *Ibidem*.

Por su parte, el Conpes 3850 fijó los lineamientos del Fondo Colombia en Paz, el cual busca materializar los dividendos ambientales, sociales y económicos de la terminación del conflicto armado, por medio de la capitalización de los beneficios ambientales que supone un país en paz⁴³.

Es claro que el conflicto armado conduce a degradar el medio ambiental, generar pobreza y, por tanto, un rezago en los aspectos económico y social; por esto, el Fondo propone financiar proyectos orientados a la planificación en el uso sostenible del suelo mejorando su productividad y la recuperación integral del territorio donde se hayan desarrollado programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Esta financiación contempla también las zonas degradadas por la minería ilegal.

Así pues, el Fondo Colombia en Paz busca impulsar la sostenibilidad ambiental a través del fortalecimiento institucional del Estado en aplicación de los postulados contenidos en los documentos Conpes expedidos con el fin de viabilizar y agilizar la implementación de los acuerdos firmados en La Habana.

3. EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES Y SU APORTE A LA PAZ

El Decreto 870 de 2017 fue expedido con el objeto de establecer las directrices para el desarrollo de dos tipos de instrumentos: el pago por servicios ambientales (PSA) y los incentivos a la conservación. El PSA busca mantener y/o generar servicios ambientales a partir de estrategias de preservación y restauración de ecosistemas sensibles o ubicados en áreas estratégicas. La expedición de esta norma obedece a la necesidad de dar cumplimiento a las múltiples obligaciones que el Gobierno Nacional decidió asumir, con la firma del Acuerdo Final, frente a la sostenibilidad socioambiental.

Se considera que la expedición del decreto no era estrictamente necesaria para la implementación del Acuerdo Final, pues lo relativo al instrumento económico que regula ya estaba consagrado en otras normas ambientales desde 1973. No obstante, sí se ajusta a lo consagrado en el Acuerdo Final en cuanto a la conservación del medio ambiente y la generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos.

43 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3850: Fondo Colombia en Paz. Bogotá D. C., 23 de noviembre de 2015.

Además, se requiere el desarrollo de la figura a la luz del Acuerdo Final para el apoyo de los desmovilizados que adelanten proyectos de protección ambiental o de sustitución de cultivos de uso ilícito. Lo anterior es posible, pues se consagra en la norma que la financiación del pago por servicios ambientales puede ser tanto pública como privada; cualquier persona natural o jurídica puede apoyar válidamente la conservación ambiental, e incluso el mismo Estado podría vincularse. Recordemos también que la financiación se pretende realizar con recursos del presupuesto general de la nación.

Uno de los inconvenientes del decreto de PSA fue la posibilidad que se incluyó para que los beneficiarios de las licencias ambientales pudieran realizar sus compensaciones mediante esta figura, por lo que la Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2017 decidió declarar inexecutable los apartados (i) Inciso 3.º del artículo 2.º y (ii) el literal a) del artículo 5.º en la expresión “o en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de autorizaciones ambientales” del Decreto ley 870 de 2017. La misma suerte corrió el parágrafo 5.º del artículo 5.º en la expresión “El cumplimiento de las obligaciones impuestas en el marco de las autorizaciones ambientales a través de proyectos de Pago por Servicios Ambientales, se realizará de conformidad con la normatividad que regula el cumplimiento de dichas obligaciones”.

Finalmente, el inciso 2.º del artículo 8 de la norma también fue declarado executable bajo el entendido que la autoridad ambiental competente debe avalar la realización de la mitigación del impacto ambiental causado, por medio de la figura de pagos por servicios ambientales, con el fin de adelantar el seguimiento y monitoreo de las obligaciones impuestas en la respectiva autorización ambiental.

En conclusión, con la expedición de Decreto ley 870 de 2017 sobre PSA no se incorporaron nuevas directrices para el desarrollo de un esquema de pago por servicios ambientales ni se establecieron criterios que dieran luces para la zonificación ambiental, de manera que se dejó nuevamente un manto de incertidumbre sobre el ordenamiento ambiental del territorio y las estrategias del Gobierno Nacional para revisar las zonas de la Ley 2.ª de 1959. En otras palabras, aunque con el decreto en mención se facilita la implementación del Acuerdo Final en la medida que da soluciones a las necesidades de financiar programas para los reinsertados, los problemas de fondo planteados en los acuerdos no se abordaron, con lo que se generó solamente una cortina de humo para no tocar los aspectos profundos más

difíciles del país: la ordenación territorial con criterios técnicos ambientales y de justicia social.

CONCLUSIONES

El desarrollo de actividades ilícitas o sin criterios de planeación o vocación del suelo ha generado una devastadora degradación ambiental que aumenta los conflictos sociales y la desigualdad económica, hecho que agrava la situación en las regiones donde la presencia y el accionar del Estado se debilitan por la magnitud misma de los problemas.

Definitivamente, los planes y proyectos de sustitución de cultivos de uso ilícito deberán contar con un sistema de monitoreo y seguimiento para controlar en los territorios que aquellos se desarrollen de acuerdo con la vocación del suelo, en áreas que no generen afectaciones ambientales y que la rentabilidad de los cultivos les permita a los pobladores continuar bajo los esquemas de legalidad que se proponen. En todo caso, el éxito de los proyectos de sustitución de cultivos de uso ilícito estará condicionado a la efectiva recuperación de los suelos degradados, requisito *sine qua non* de productividad para los nuevos cultivos.

En todo caso, el pago por servicios ambientales deberá estar condicionado a resultados verificables conforme a una metodología de evaluación unificada para evitar discrecionalidad por parte de quien debe certificar la efectividad de las acciones de protección y/o conservación ambiental de los ecosistemas seleccionados para el programa.

Es posible que con la propuesta de fortalecimiento de los sistemas de información ambiental incluida en el Conpes 3850 se mejore la información y se pueda tener un mayor conocimiento de la realidad ambiental del país y de los usos del territorio para optimizar los procesos de planeación del uso del suelo⁴⁴, pero, sobre todo, para que sea siempre el Gobierno quien tenga la mayor información ambiental posible para mejorar la toma de decisiones y las funciones de comando y control en torno al cuidado de los recursos naturales.

44 El Fondo Colombia en Paz pretende apoyar el fortalecimiento de los sistemas de información ambiental (SIAC, SMBYC y SMRV) y la debida articulación entre estos. El fortalecimiento de los sistemas buscará estandarizar los procesos de recolección, gestión de información, reporte y verificación, bajo los principios de transparencia, contabilidad unificada, comparabilidad y consistencia.

El problema ‘ambiental’ central planteado en el Acuerdo Final es realmente la revisión del ordenamiento territorial a partir de la exclusión de áreas ambientalmente sensibles y de ecosistemas estratégicos. Lamentablemente, la normativa que buscó facilitar su implementación (Decreto 870/17) solo desvió la atención hacia el pago por servicios ambientales, sin atender de fondo la problemática real planteada, que fue recogida correctamente en los documentos Conpes expedidos con ocasión de la construcción de paz.

BIBLIOGRAFÍA

“Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, fechado 24.11.2016 y publicado en la página de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3867: Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto, Bogotá D. C., 23 de septiembre de 2016.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3850: Fondo Colombia en Paz, Bogotá D. C., 23 de noviembre de 2015.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3886: Lineamientos y programa de pago por servicios ambientales (PSA), Bogotá D. C., 8 de mayo de 2017.

Diario Oficial 49.927, julio 7 de 2016. Acto legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. En <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>

El Espectador. “San Vicente del Caguán fuera de control en deforestación”, 22 de febrero de 2018, 4:50 p. m. En <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/san-vicente-del-caguan-fuera-de-control-en-deforestacion-articulo-740672>

HENAO-SARMIENTO, JESÚS EUGENIO *et al.* “Zonificación ambiental de la zona de reserva forestal del Pacífico en jurisdicción del departamento de Córdoba, Caribe colombiano”, *Revista Colombia Forestal*, vol. 11, diciembre 2008, p. 178.

INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES (IDEAM). “Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC)”, Décimo tercer boletín de alertas tempranas de deforestación (AT-D), cuarto trimestre (octubre-diciembre) 2017. En http://181.225.72.78/archivosSIAC/recursosSiac/img/Boletines_2018/Febrero/BOLETIN_ALERTAS_TEMPRANAS.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. “Política nacional para la gestión integral ambiental del suelo (GIAS)”, Convenio de Asociación n.º 160 de 2011 suscrito entre el MADS y el Ideam, Bogotá, 2013.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. “20 años de ordenamiento territorial en Colombia, experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales”, Bogotá, 2017.

MONTES CORTÉS, CAROLINA. “La reglamentación del pago por servicios ambientales en la implementación del Acuerdo de Paz. Una novedad ilusoria”, Cátedra Unesco: “Derechos Humanos y Violencia: Gobierno y Gobernanza”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018.

NACIONES UNIDAS – COLOMBIA, con el apoyo de la Cooperación Alemana. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia. Insumos para la discusión*, Bogotá, septiembre de 2014.