

LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ*
MARÍA DANIELA DE LA ROSA**

*La Estrategia Regional de Biodiversidad
de la CAN y su incidencia en el ordenamiento
territorial ambiental de los países miembros*

SUMARIO

Introducción. I. El medio ambiente como elemento de análisis dentro de la Comunidad Andina. A. Instrumentos de protección ambiental dentro de la CAN. 1. Decisión 435 de 1978. 2. Decisión 596 de 2004. 3. Agenda Ambiental Andina. B. Estrategia Regional de Biodiversidad. II. Normativas internas, ¿producto de la Estrategia Regional de Biodiversidad? A. Derecho comparado: desarrollo de las estrategias nacionales de biodiversidad de los países miembros de la CAN. 1. Perú. 2. Ecuador. 3. Bolivia. B. Alcance jurídico de la normativa andina en el ordenamiento jurídico colombiano. 1. Política Nacional de Biodiversidad. 2. Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) y el Plan de Acción de Biodiversidad (PAB) 2016-2030. III. La ordenación del territorio y la protección de la biodiversidad. Hacia un ordenamiento territorial ambiental. A. Importancia de la ordenación del territorio y planificación en materia ambiental. 2. Ausencia de articulación de la Estrategia de Biodiversidad Regional con respecto a los POT. Escenario de Colombia. C. La incidencia de la normativa regional en la planificación y ordenación del territorio en países andinos. D. Propuesta de integración normativa. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

RESUMEN

En el escenario de la Comunidad Andina de Naciones nació la Estrategia Regional de Biodiversidad. Fue creada a raíz de preocupaciones generalizadas en el nivel internacional de generar compromisos que se pudieran materializar con el fin de garantizar la protección de la biodiversidad y cómo poder utilizarla de manera sustentable. Si bien los países miembros han desarrollado estrategias nacionales de biodiversidad, es necesario crear una respuesta desde un ámbito directo que tenga la potencialidad de hacer

* Abogado y magíster en Derecho con énfasis en Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente es investigador del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia y becario de esta Universidad en sus estudios doctorales en la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: luis.guzman@uexternado.edu.co.

** Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente es auxiliar de investigación del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: mariadaniela.dlr@hotmail.com.

un impacto más significativo en la mencionada protección: el ordenamiento territorial, donde existen herramientas tales como el Plan de Ordenamiento Territorial, que incluyen objetivos, políticas, metas y programas que pueden adaptarse, según los lineamientos andinos, para una correcta utilización del suelo respetuosa con la diversidad biológica.

PALABRAS CLAVES

Biodiversidad, Estrategia Regional de Biodiversidad, ordenamiento territorial, Comunidad Andina de Naciones, Plan de Ordenamiento Territorial, diversidad biológica.

ABSTRACT

In the scenario of the Andean Community of Nations the Regional Strategy of Biodiversity was born. It was created following international generalized preoccupations of generating commitments that could materialize with the objective of guaranteeing the protection of the biodiversity and how to use it in a sustainable manner. While the member countries of the CAN have developed national strategies of biodiversity it is necessary to create a response from a direct scope that has the potentiality to make a more significant impact in the aforementioned protection: territorial ordening. Where there exist tools such as the Territorial Ordening Plan that include objectives, policies, goals and programs that can adapt according to the Andean guidelines in order to procure a correct utilization of the land respectful to the biological diversity.

KEYWORDS

Biodiversity, Regional Strategy of Biodiversity, territorial ordening, Andean Community of Nations, Territorial Ordening Plan, biological diversity.

INTRODUCCIÓN

La conservación y uso sostenible de la biodiversidad es una problemática global, regional y local; es decir, no tiene fronteras. Por lo tanto, soluciones en torno a las distintas problemáticas requieren actuaciones en todos los

niveles de decisión y muchos escenarios comunes de actuación; uno de ellos es la ordenación ambiental del territorio, la cual es planificadora del desarrollo de una zona determinada, pero al mismo tiempo cumple unas funciones de regulación de áreas de especial relevancia ambiental por sus condiciones ecológicas o por la biodiversidad que alberga; esta actuación será nuestro objeto de estudio.

En la primera parte desarrollamos un análisis de la Estrategia Regional de Biodiversidad que ha nacido en el “tímido” derecho comunitario andino, específicamente en cabeza de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), junto a dos decisiones relevantes en esta materia; es decir, pretendemos discernir en torno a las respuestas que ha dado el derecho comunitario andino ambiental a esta problemática. La estrategia regional de biodiversidad es la principal herramienta que se ha desarrollado para dar blindaje jurídico desde el plano regional a la zona más biodiversa, pues alberga el 25% de la biodiversidad biológica del planeta; este instrumento no es “comparable” con la Estrategia Natura desarrollada por el derecho de la Unión Europea, pero haremos algunas menciones a este.

En la segunda parte hacemos un análisis de la incidencia “desarrollo comunitario” en normativas internas en cada uno de los estados miembros de la CAN (Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia); es decir, el proceso de armonización gradual y coordinación por sectores de las políticas públicas que previó en su momento el Acuerdo de Cartagena, con énfasis en el escenario de Colombia; específicamente con el análisis de dos políticas públicas de carácter nacional que hoy son orientadoras de las actuaciones administrativas y judiciales en materia de biodiversidad. Es evidente que Colombia “reconoce el carácter estratégico de la biodiversidad como fuente principal, base y garantía del suministro de servicios ecosistémicos, indispensables para el desarrollo del país, como base de competitividad y parte fundamental del bienestar de la sociedad colombiana” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012, p. 8), pero no avanza lo deseado en materia de regulación jurídica clara y expresa que permita conservación y uso sostenible.

Y, finalmente, será un análisis de la ordenación del territorio y la protección de la biodiversidad en el escenario del llamado “ordenamiento territorial ambiental”, concepto de suma importancia que articula dos actividades de la Administración: por un lado, la ordenación del territorio, y por otro lado, la planificación ambiental. Este sería el escenario ideal, en el caso de Colombia con respecto a los planes de ordenamiento territorial (POT), para hacer uso

adecuado del suelo en los municipios, especialmente en las áreas rurales, donde son precarias las actuaciones y están ausentes escenarios como el de la Estrategia de Biodiversidad Regional. Consideramos que es urgente hacer acciones de mejora en la regulación y actuación, por lo que presentamos una propuesta de integración normativa.

I. EL MEDIO AMBIENTE COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS DENTRO DE LA COMUNIDAD ANDINA

A manera de introducción, recordemos que la Comunidad Andina de Naciones se enmarca dentro del fenómeno social y jurídico de la integración de países¹; es la concertación deliberada de varios Estados respecto a un programa de acción conjunta, para lo cual es necesario crear una organización independiente y dotarla de los elementos necesarios para lograr la finalidad; es decir, un escenario de interdependencia entre iguales, un obrar en conjunto, una reciprocidad de intereses, una comunidad que no sacrifica la pluralidad² (Sáchica Aponte, 1985).

-
- 1 Es necesario hacer una precisión conceptual de dos aspectos importantes dentro del derecho comunitario, esto es, la globalización jurídica y el fenómeno de la integración. El primero de ellos hace referencia a un proceso en virtud del cual los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios (Beck, 1998), o también puede explicarse como un proceso o estrategia de imposición de un localismo globalizado (Santos, 1998). Se puede decir que el proceso de globalización tiene unos elementos comunes, dentro de los que se destaca la reducción espacial del mundo o la creación de un único espacio global; la globalización va más allá de ventajas competitivas de las naciones y también incluye personas, cultura y bienes, el surgimiento de nuevos actores como la sociedad civil y las organizaciones del derecho internacional público. Frente a este fenómeno, el derecho como ciencia social, encargada de hacer el arte entre lo bueno y lo equitativo, tiene unos retos importantes, se debe garantizar el gobierno de los asuntos transnacionales con base en el principio democrático y el respeto por la soberanía de los Estados y el ejercicio de los poderes públicos. Hoy se analiza si es necesario un listado de principios mínimos que permitan el desarrollo del fenómeno con eficacia, surge el “proyecto cosmopolitismo”. El segundo es aquel en el que un grupo de países conciertan un programa de acción conjunta hasta conseguir la integración perseguida y la creación de una organización independiente, la cual dotan de poderes y recursos suficientes para lograrla (Sáchica Aponte, 1985). Para ello se crea un derecho comunitario, que se origina y se nutre del derecho internacional público, pero se ha desprendido de este y cuenta con personalidad propia. Este derecho es común a las partes, y es dictado para proteger y desarrollar el interés buscado con el proceso; por lo tanto, no se le puede dar el tratamiento como si fuese derecho extranjero (Plata López & Yepes Ceballos, 2009).
- 2 Ponce de León (2001) afirma que el derecho comunitario: “va más allá de la simple cooperación propia del derecho internacional, apuntando también hacia la integración, especialmente en los asuntos que inciden en la actividad económica de los países miembro y adicionalmente está ligado

Ahora bien, el derecho comunitario andino, si se pudiese llamar así, inicia su vida jurídica con el Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena³) como una forma de integración económica y social. Este instrumento ha sufrido varias modificaciones, las más relevantes de todas son el Protocolo de Trujillo⁴ y el Protocolo de Sucre⁵. Este cuerpo normativo constituye una parte del ordenamiento jurídico aplicable a la Comunidad Andina de Naciones, compuesto por principios, reglas, órganos y competencias, que se conoce como el tratado marco o derecho primario. La otra parte es el derecho secundario, creado por los órganos comunitarios en ejercicio de las competencias atribuidas por los países miembros en dichos tratados. Sobre estos instrumentos profundizaremos más adelante.

El Acuerdo de Cartagena previó la necesidad de armonizar las políticas públicas de cada uno de los Estados miembros de la CAN. Para ello se estableció la necesidad de coordinar por sectores específicos para dar inicio al proceso de armonización gradual de las políticas. Este asunto, sin duda, es un punto angular para avanzar efectivamente en el proceso de integración, dado que la identificación de los objetivos y acciones permite que el camino de la integración sea más fácil (Ponce de León, 2001), donde lógicamente un sector estratégico para la CAN es el ambiental, por la biodiversidad que albergan los países miembros.

Pasando al escenario ambiental, encontramos importantes vestigios desde el concepto de la integración en el derecho comunitario andino. De acuerdo con el artículo 128 del Acuerdo de Cartagena, por el cual se creó la CAN, los países miembros deberán conjuntamente emprender acciones para la conservación del medio ambiente y incluso también para su mejoramiento. Es por eso que el medio ambiente se puede ver como un factor que va a influenciar y orientar el marco de acción del Sistema Andino de Integración, que articula los diferentes órganos e instituciones que lo componen.

a la construcción de un proyecto común supraestatal, que hace prevalecer la unificación de las partes y la identidad comunitaria, sobre los nacionalismos y las diferencias” (p. 26).

3 El cual fue suscrito el 28 de mayo de 1969 por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (Venezuela adhirió en 1973).

4 Este es suscrito el 10 de marzo de 1996, mediante el cual se sustituye el capítulo II del Acuerdo de Cartagena, creando la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración.

5 Aprobado en junio de 1997. Se revisa gran parte del articulado del Acuerdo de Cartagena y se incorporan nuevos capítulos, como son relaciones externas de la comunidad andina. Dicho instrumento no ha culminado su proceso de ratificación, por lo tanto no ha entrado en vigor.

Esto es de vital importancia para los países miembros pues “son pocas las naciones que pueden actuar por sí mismas en cuanto a la investigación e inversión económica que acarrea la búsqueda de soluciones al daño ambiental” (Garibello Olaya, 2011, p. 2). Así pues, mediante diferentes comités, órganos, decisiones, estrategias y agendas se cumplirá este objetivo con la cooperación comunitaria en pro del medio ambiente.

En el marco de la integración andina surge la Estrategia Regional de Biodiversidad⁶, la cual es una de las primeras acciones de carácter comunitario que adoptó un grupo de países signatarios del Convenio de Diversidad Biológica⁷, materializando sus tres objetivos centrales: la conservación de la biodiversidad, la utilización sostenible y la participación justa de beneficios por utilización de recursos genéticos⁸.

Esta actuación de los países miembros de la Comunidad Andina fue una respuesta jurídica y política para hacerse visibles en la esfera internacional, pues es claro que albergan el 25% de la biodiversidad biológica del planeta, lo cual les impone una regulación seria y efectiva para garantizar la preservación de este patrimonio natural y una financiación internacional determinante para poder afrontar cada una de las problemáticas que albergan. Desafortunadamente la situación actual de la biodiversidad⁹ en estos países no es la mejor, pues la mayoría de los ecosistemas de la subregión andina son o han sido objeto de intervención y sufren en mayor o menor grado de un proceso de degradación, lo cual es originado por varios factores y causas directas e indirectas¹⁰. A continuación, veremos la respuesta jurídica a través

6 Aprobada el 7 de julio de 2002, mediante la Decisión 523, por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

7 El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) quedó listo para la firma el 5 de junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Se presentó la tensión entre países desarrollados (quienes buscaban conservar biodiversidad) y en desarrollo (no limitar el desarrollo por conservar la biodiversidad). Hasta la fecha hay 193 partes.

8 Colombia ratificó dicho instrumento internacional mediante la Ley 165 de 1993. Este instrumento internacional es trascendente para la protección de las temáticas transversales de los ecosistemas de montaña, marino y costero, bosques, islas, aguas continentales, zonas secas y semihúmedas.

9 Biodiversidad: diversidad genética, de especies y de ecosistemas.

10 De las cuales se han identificado las siguientes: “los altos niveles de pobreza, la insuficiente educación ambiental, el incremento de población y desarrollo urbano, la expansión de la frontera agropecuaria, la extracción forestal, la apertura de nuevos caminos, el sistema de desmonte (roza y quema), el sobre pastoreo, la quema de pastizales, la sobreexplotación de recursos biológicos, la actividad petrolera, la minería de oro, el comercio, el turismo, la introducción de especies exóticas y la contaminación” (CAN, 2005).

los instrumentos de protección ambiental que han sido desarrollado en el interior de la CAN.

A. INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DENTRO DE LA CAN

El objetivo de desarrollo integral de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, a pesar de los diferentes contextos culturales, sociales y geográficos, incluye una meta en común: la protección ambiental.

Esto puede ser deducido de las cumbres presidenciales, como por ejemplo el XVII Consejo Presidencial Andino, donde los jefes de Estado en representación de la CAN, respecto a esta área manifestaron:

Consientes del acelerado proceso de deterioro ambiental y en particular del cambio climático que ponen en riesgo la vida en el planeta, ratificamos que la protección del medio ambiente y uso sostenible de la biodiversidad, el agua y la reducción de los efectos del cambio climático con base en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, constituyen objetivos fundamentales de la Comunidad Andina (CAN, 2007, p. 2).

Para ejemplificar esa posición tomaremos algunas decisiones de la CAN, previas al objeto de estudio de este artículo, la Decisión 523, poniendo de presente que según la Corte Constitucional, en Sentencia C-231 de 1997, en el marco del derecho comunitario, las decisiones hacen parte del derecho secundario, pues creadas por órganos comunitarios tienen la facultad de aplicación directa. Esto implica que una vez promulgadas son de carácter obligatorio. Analizaremos dos decisiones de la CAN muy importantes para nuestra hipótesis de investigación y la agenda ambiental andina.

1. DECISIÓN 435 DE 1978

Producto de esta decisión se creó el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM), conformado por autoridades nacionales responsables del medio ambiente¹¹ de cada país. Las funciones que tendrá este comité son la formulación de propuestas estratégicas subregionales para el manejo sostenible de

11 Artículo 1, Decisión 435 del Comité Andino de Autoridades Ambientales.

los recursos naturales¹². Además será un órgano de apoyo para la Comisión y Secretaría General de la organización para el diseño de un plan de acción ambiental andino¹³, una estrategia regional de biodiversidad¹⁴ y promover la solución de problemas ambientales comunes y transferencia de tecnologías¹⁵ apropiadas, entre otros.

2. DECISIÓN 596 DE 2004

Se creó del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que, en relación con la Decisión 435, deberá estar en coordinación con este organismo, pues será el encargado de coordinar las actividades del CAAAM y este deberá tener en cuenta los lineamientos que defina el Consejo para la realización de sus funciones. Sin embargo, su función principal es asesorar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a la Comisión de la Comunidad Andina y al Sistema Andino de Integración en la formulación de políticas ambientales medioambientales¹⁶.

3. AGENDA AMBIENTAL ANDINA

Como otra evidencia del papel central del elemento ambiental dentro del sistema andino, aparece la Agenda Ambiental Andina. En sus distintas versiones aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agenda 2012-2016 afirma en su texto que la Comunidad Andina, “por su ubicación latitudinal y la presencia de la cordillera de los Andes, dan origen a ecosistemas de enorme diversidad biológica y climática, estrechamente asociadas a la identidad cultural y a los medios de vida de su población” (Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012, p. 9).

Es por eso que, en relación con este artículo, se describe que esta riqueza de biodiversidad conlleva grandes responsabilidades regionales que requieren

12 *Ibid.*, artículo 3a.

13 *Ibid.*, artículo 3b.

14 *Ibid.*, artículo 3c.

15 *Ibid.*, artículo 3d.

16 Artículos 1, 2 y 3, Decisión 435 del Comité Andino de Autoridades Ambientales.

de la cooperación de los países miembros y, además, del establecimiento de mecanismos que garanticen la gestión integral y la distribución de recursos.

Debido a lo anterior es que la Decisión 523 aparece presentada como un antecedente contundente dentro del contenido que se desarrolla en la Agenda Ambiental Andina¹⁷. Dentro de sus objetivos se encuentra el continuar con la implementación de la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB) y la consolidación sus proyectos y programas. Esto se puede ver reflejado en el hecho de que uno de los ejes temáticos presentados en el documento sea el de biodiversidad. Este eje desarrolla planes de acción alrededor de la diversidad biológica en lo relacionado con: a) uso sostenible y conservación; b) fortalecimiento su conocimiento; c) distribución justa y equitativamente los beneficios derivados de su uso sustentable; y d) normatividad para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Este último punto se desarrolla mediante el intercambio de información sobre aquellos instrumentos normativos orientados sobre esa premisa.

B. ESTRATEGIA REGIONAL DE BIODIVERSIDAD

La Decisión 523, creadora de la ERB, pone de presente la importancia de la biodiversidad para la región andina, que, según este documento, es el “25% de la diversidad biológica del planeta y se encuentra también asociado a la inmensa riqueza y diversidad cultural andina. Su conservación resulta por tanto fundamental para preservar la vida en la Tierra y los equilibrios naturales entre las especies” (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 2002, p. 3).

La ERB, además de buscar el cumplimiento de los objetivos específicos que lo conforman, también evidencia una coordinación de este instrumento ambiental regional con normas internacionales en materia ambiental, como el Convenio sobre Diversidad Biológica. A lo largo del prefacio de la estrategia se afirma que es una contribución específica para cumplir con las metas propuestas por el Convenio. Esto, teniendo de presente que Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador han ratificado dicho instrumento internacional. Además, “en el marco del Convenio de Diversidad Biológica, el uso sostenible de la biodiversidad es

17 Agenda Ambiental Andina 2012-2016, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en su VI Reunión Ordinaria, 10 de abril de 2012.

considerado como una estrategia de conservación y constituye uno de los tres pilares de la misma” (Cendales & Becerra, 2012 p. 11).

Para la eficaz ejecución de la ERB deberá haber una coordinación dentro del mismo Sistema Andino de Integración. El CAAAM, aprobado por Decisión 435, según los artículos 2, 3 y 4 de la Decisión 523, tendrá expresas tareas centrales dentro del desarrollo de la estrategia. Deberá actualizar y fortalecer la estrategia, elaborar el plan de acción y la cartera de proyecto derivados de las líneas de acción, e informar anualmente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores sobre las tareas realizadas y los progresos alcanzados, conforme a lo establecido.

Dentro del marco general de la estrategia se establecen los ejes estratégicos, que serán la conservación, el conocimiento, el uso sostenible y la distribución de beneficios de la biodiversidad. Se menciona que la falta conocimiento de la biodiversidad es una de las razones por las cuales no hay acciones para su conservación. En el mismo sentido, para utilizar sosteniblemente los recursos de la biodiversidad es necesario comprender todas las nociones que este integre, para realizar actividades que contribuyan con el desarrollo económico y su equitativa distribución.

Es así como aquellos ejes estratégicos enmarcan la totalidad de los objetivos específicos del plan, que son listados textualmente de la siguiente forma:

- Conservar y usar sosteniblemente ecosistemas, especies y recursos genéticos in situ, con acciones complementarias *ex situ*.

- Distribuir beneficios en forma equitativa, considerando una adecuada valoración de los componentes de la biodiversidad.

- Proteger y fortalecer los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales con base en el reconocimiento de sus derechos individuales, comunitarios y colectivos.

- Desarrollar conocimientos científicos, innovaciones y tecnologías para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, previniendo y minimizando los riesgos en el ambiente y la salud humana.

- Lograr que las políticas sectoriales y los proyectos de desarrollo con impacto subregional incorporen la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

- Desarrollar la capacidad de negociación internacional en materia de conservación y uso sostenible de recursos de la biodiversidad en la Comunidad Andina.

La mencionada estrategia ha sido objeto de varias acciones y proyectos por parte de la Comunidad Andina, dentro de los que se destaca el Programa de Biodiversidad en las Regiones Andino Amazónicas conocido como BioCan¹⁸. También se ha diseñado un programa sobre Uso y Conservación de la Biodiversidad en Paisajes Naturales y Culturales Asociados a Caminos Ancestrales Andinos¹⁹ y se viene trabajando en la definición del Sistema Andino de Información Ambiental²⁰ y otras acciones, como el Programa Regional Ecobona y el Proyecto Páramo Andino.

II. NORMATIVAS INTERNAS, ¿PRODUCTO DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE BIODIVERSIDAD?

Dentro de cada ordenamiento jurídico es menester la creación de un plan de trabajo que esté en correspondencia con las demás normativas comunitarias; es decir, desarrollar el proceso de armonización y coordinación del derecho comunitario andino con la regulación, las políticas públicas y las actuaciones administrativas de cada uno de los países miembros. Por ello, analizaremos cómo se han desarrollado en Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia las estrategias nacionales de biodiversidad teniendo como desarrollo la ERB.

18 Adoptado mediante la Decisión 729 de 2010 por el Consejo Andino de Ministros, el cual se logró consolidar con el apoyo de la Embajada de Finlandia y la empresa consultora Finnish Consulting Group, está orientado al fortalecimiento de la gestión y uso sostenible de los recursos de la Amazonía, así como el aprovechamiento de la información científica y conocimiento tradicional y el ordenamiento territorial que permita hacer una gestión ambiental responsable que busque erradicar la pobreza extrema de estas poblaciones.

19 En este se busca conservar la biodiversidad en áreas protegidas teniendo como eje de articulación los caminos ancestrales Andinos, principalmente la Gran Ruta Inca, como herramienta que contribuya al desarrollo sostenible local. Este programa ha contado con el apoyo del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España y otros organismos multilaterales. Como producto de este esfuerzo mancomunado, la CAN cuenta con un documento marco y el plan de trabajo regional, y se espera la elaboración del plan operativo global.

20 Este sistema de información es financiado por la Agencia Española de Cooperación (AECID). El objetivo central es la recopilación de la información regional en temas ambientales que permita realizar monitoreo a los ecosistemas estratégicos para la Comunidad Andina y orientar investigaciones científicas en estas subregiones ricas en biodiversidad.

A. DERECHO COMPARADO: DESARROLLO DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE BIODIVERSIDAD DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CAN

Los países miembros, antes, durante y después de la expedición de la ERB, han demostrado su compromiso con las preocupaciones ambientales de la zona andina. Se focaliza en la creación de directrices que buscan establecer la forma adecuada de tratar el alto índice de biodiversidad de los Andes. Lo anterior derivado de estar en presencia de zonas geográficas que permiten crear hábitats ideales para un gran número de especies de flora y fauna, incluso siendo varias de estas endémicas. Por esta razón, se busca hacer una presentación general de la forma en que Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia han enfrentado este reto de conservación y uso sostenible de la biodiversidad presente en sus territorios.

I. PERÚ

La Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) de Perú menciona que es una respuesta institucional a la firma y ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Se toma como un lineamiento omnicompreensivo que no implica solamente la formulación de estrategias o planes de acción, sino que además “involucra a todos los actores e instancias públicas y privadas, reconocidas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, así como a otros sectores de la sociedad civil” (Consejo Nacional del Ambiente, 2001, p. 15).

Es importante denotar que la Decisión 523, creadora de la ERB, fue expedida en el año 2002 y que la aprobación por parte del presidente de la República peruana de la ENB se dio un año antes, el 4 de septiembre de 2001. Eso explica que su realización sea una consecuencia directa del cumplimiento de sus obligaciones internacionales frente al Convenio sobre la Diversidad Biológica y no una aplicación inmediata de la ERB. Su objetivo general se enmarca en:

La conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos mediante, entre otros elementos, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como una financiación apropiada (Consejo Nacional del Ambiente, 2001, p. 28).

Sus líneas estratégicas se resumen en la conservación, el uso sostenible, el establecimiento de medidas especiales para su restauración y el mejoramiento de instrumentos para la gestión de la diversidad biológica. También tiene un ámbito social, en el cual se busca promover la participación y el compromiso de la sociedad, y en el mismo sentido, mejorar el conocimiento sobre la diversidad biológica en estos ámbitos.

En los años posteriores, específicamente en 2014, se elaboró y aprobó la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica a 2021 y el Plan de Acción 2014-2018. Estos buscan “detener la pérdida y deterioro de los componentes de la diversidad biológica, mejorar su gestión e incrementar las oportunidades de uso sostenible y la distribución justa y equitativa de sus beneficios” (Ministerio del Ambiente Peruano, 2014, p. 8).

Sus objetivos estratégicos se proyectan frente a la biodiversidad para mejorar su estado, mantener la integridad de sus servicios ecosistémicos, incrementar su contribución en el desarrollo nacional, reducir las presiones a las que está expuesta, fortalecer el gobierno para su gestión sostenible, mejorar conocimiento y tecnologías para su uso sostenible, y fortalecer la cooperación y participación de la población para su gobernanza. Están en relación directa con los objetivos específicos números I, III, IV, y V de la ERB²¹.

2. ECUADOR

La ENB más reciente en el caso ecuatoriano tiene una proyección de un periodo de quince años, comprendidos desde 2015 hasta 2030. En la descripción del marco constitucional y normativo hace una mención directa a la influencia que han tenido las decisiones andinas, en especial la Decisión 523 y su ERB.

No se puede dejar de lado, por su puesto, lo que llama la ENB el instrumento más influyente, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, considerado como “la piedra angular sobre la que se sustenta el sistema internacional sobre recursos genéticos y acceso a estos recursos y a los conocimientos tradicionales o ancestrales asociados” (Ministerio de Ambiente Ecuatoriano, 2016, p. 42).

Para este país, la diversidad biológica es entendida como un recurso estratégico, el cual tiene bienes ecosistémicos que ofertar al mundo. Es

21 Listados en el acápite anterior, “Estrategia Regional de Biodiversidad”.

por eso que dentro del capítulo dedicado a describir el marco estratégico y programático, sus objetivos estratégicos se resumen en: incorporar la biodiversidad en la gestión de políticas públicas, asegurar su conservación, distribuir sus beneficios y servicios equitativamente, y fortalecer la gestión de conocimientos que promuevan el aprovechamiento sostenible de aquella biodiversidad. Es así como se aplican los objetivos específicos números I, II, III y V de la ERB.

3. BOLIVIA

En Bolivia, la realización de este lineamiento inicialmente se dio con la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad de 2001, cuyo objetivo estratégico era el desarrollo del “potencial económico de la diversidad biológica del país, asegurando la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas, especies y recursos genéticos, a través del potenciamiento de la capacidad productiva de los distintos actores y de la distribución equitativa” (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2001, p. 115).

Recientemente se pretendió actualizar la postura inicial de protección, conservación y uso de la biodiversidad, por lo que en el año 2015 se presenta la Estrategia de Biodiversidad y Plan de Acción del Estado Plurinacional de Bolivia. Esta nueva estrategia tiene un periodo de proyección de diez años, a 2025. Según el V Informe Nacional CBD, presentado por Bolivia al Convenio sobre la Diversidad Biológica, lo novedoso de la nueva estrategia es que deberá ir articulado de la mano del concepto del “vivir bien”:

constituye un modelo alternativo al capitalismo y a la modernidad fundamentado en: i) el reconocimiento de los derechos de la Madre Tierra y de los pueblos, conjuntamente con el cumplimiento de las obligaciones de los Estados, de individuos y sociedades para promover la gestión de los sistemas de vida de la Madre Tierra; y ii) el reconocimiento de los valores, conocimientos y prácticas de los pueblos para Vivir Bien, incluyendo el rol de la acción colectiva de las poblaciones locales (Estado Plurinacional de Bolivia, 2015, p. 7).

Es necesario enfatizar este concepto guía, pues según la cosmovisión de este país deberá estar en concordancia con aquellos principios que garanticen el respeto por la “Madre Tierra” y sus recursos, dentro de los cuales encontramos la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Más aún, este mandato es de orden legal, además de un principio orientador del sistema,

como se puede evidenciar en el artículo 5.2 de la Ley 300^[22]. La ley 300, en su objeto, balancea el desarrollo integral en armonía con la Madre Tierra (como sujeto colectivo de interés público²³) para un “vivir bien”, y presenta la necesidad de garantizar la regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra²⁴, lo que sería bajo la óptica del derecho ambiental internacional como el desarrollo sostenible. Es por esta razón que los objetivos de la Estrategia de Biodiversidad 2015–2025 deberán necesariamente estar orientados a la conservación y protección de la diversidad biológica, como elementos del “vivir bien”.

B. ALCANCE JURÍDICO DE LA NORMATIVA ANDINA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Según la ERB, uno de sus principios orientadores es el de integración regional, que se define como “la Estrategia, que abarca solo aspectos de interés regional, debe contemplar acciones con perspectivas de lograr un efecto de sinergia” (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 2002, p. 48). En otras palabras, se trata de una acción de varios Estados soberanos que colaboran en la realización de un mismo fin. Se entiende que “la *integración* es un proceso *top-down* por el cual un grupo de Estados constituye una organización colectiva” (Malamud, 2011, p. 225); en este caso, una fusión con los vecinos países andinos, de forma que busquen una solución combinada a las problemáticas ambientales tales como la pérdida de biodiversidad y recursos naturales.

Otro principio es el de preeminencia, que no solo permea todo el sistema sino que además tiene efectos directos en el ordenamiento interno debido a que las normas comunitarias prevalecerán sobre las normas locales²⁵. Por eso se considera que la normativa andina, especialmente la Decisión 523, es un marco de acción dentro del cual se tendrá que actuar y legislar en Colombia. Se podría considerar que idealmente “dicha situación produce que tanto las entidades estatales y las entidades comunitarias trabajen de manera de coordinada y en armonía con los principios generales del derecho comunitario”

22 Definición legal del “vivir bien”.

23 Artículo 9.1, Ley 300 del 15 de octubre de 2012, Bolivia.

24 *Ibid.* artículo 1.

25 Corte Constitucional, Sentencia C-231 de 1997.

(Montes Sarmiento, 2012, p. 62). Sin embargo, como es materia de análisis en los apartes subsiguientes, en el ámbito de aplicación más concreto, como los escenarios de los planes de ordenamiento territorial, se puede ver una desarticulación con la Estrategia Regional de Biodiversidad.

1. POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD

La Política Nacional de Biodiversidad (PNB) fue elaborada seis años antes de la creación de la ERB. La relevancia de comenzar esta política, así no haga parte de la esfera de influencia directa de nuestro tema de estudio –la ERB–, es la necesidad de empezar por describir lo que sería la hoja de ruta que guiaría la ejecución y planeación de futuros instrumentos para la conservación y protección de los recursos biodiversos del país. Los planteamientos iniciales de la PNB serían los que se interconectarían más adelante con el desarrollo normativo y político con las estrategias propuestas a nivel regional.

El documento menciona se fundamenta como primera medida en el principio consistente en considerar a la biodiversidad como patrimonio de la nación. Además, hace el reconocimiento de que su importancia estratégica frente al desarrollo del país no solo es actual, sino (principalmente) del futuro.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica fue ratificado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994. Un año después fue creada la PNB para orientar la política pública y el desarrollo de normas como medidas en pro del uso sostenible y equitativo de la biodiversidad. Su realización es la consecuencia directa de considerar que no era suficiente que el tratado hiciera parte de nuestra legislación por medio de la norma mencionada, sino que además era necesario desarrollar una política que respondiera a nuestras particulares preocupaciones y situaciones diferenciadas.

Esta política establece tres estrategias principales, que son la conservación, el conocimiento y la utilización sostenible de biodiversidad. Además se evidencia como una herramienta multifacética, pues busca “facilitar la implementación de la política a través de acciones relacionadas con la educación, la participación ciudadana, el desarrollo legislativo e institucional, y los incentivos e inversiones económicas” (Ministerio del Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación & Instituto Alexander Humboldt, 1995, p. 1). Es decir que no solo busca ser parte del ámbito ambiental o ecológico del país, sino adentrarse dentro de los ámbitos sociales y económicos para que el conocimiento del potencial sobre los recursos de nuestra diversidad

biológica y sus servicios ecosistémicos puedan ser parte el programa de gobierno y planeación institucional del país.

2. POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA BIODIVERSIDAD Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS (PNGIBSE) Y EL PLAN DE ACCIÓN DE BIODIVERSIDAD (PAB) 2016-2030

Aunque los siguientes instrumentos no hagan mención expresa a que la adopción es una consecuencia del cumplimiento de la Decisión 523, se pueden ver claramente los lineamientos de la ERB proyectado en cada uno de ellos. Estos son posteriores a 2002, fecha de adopción de aquel compromiso regional derivado de la CAN.

Es de suma relevancia su análisis pues muestran cómo el país cuenta con un alto reconocimiento del potencial a sus recursos biodiversos y el compromiso, aunque no expresamente (pero sí tácitamente) a nivel regional e internacional, con el cumplimiento del Convenio de la Diversidad Biológica.

El Plan de Acción de Biodiversidad (PAB) es el mecanismo ejecutor de la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE). Es por esa razón que antes de explicar cuál es su función y de qué manera opera, es necesario describir en qué consiste.

La PNGIBSE tiene como fin general realizar educación ambiental sobre la importancia que tienen los servicios ecosistémicos que presta la biodiversidad, como la biodiversidad en sí misma. Según el documento, es una política que promueve que se realice esa gestión integral de la biodiversidad con el objetivo de que se “se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socioecológicos, a escalas nacional, regional, local y transfronteriza.” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012, p. 8). Se trata entonces de generar acciones positivas de conservación para poder gozar de los beneficios que son brindados por los ecosistemas garantizando su conservación.

La PNGIBSE es influenciado directamente por las Metas 2020 de Aichi del Convenio sobre Diversidad Biológica. Este documento hace parte del Plan Estratégico, creado en 2010 por la X Conferencia de las partes del convenio, para el cumplimiento de veinte metas en favor de la protección, conservación y uso sostenible de la biodiversidad para el año 2020. Por esta razón, una de las formas de cumplir con lo establecido en el Plan Estratégico para

la Diversidad Biológica es el desarrollo de metas nacionales, tal como la PNGIBSE en mención.

La pretensión es, entonces, que este documento sea el instrumento que ilustre los lineamientos que deberán seguir los futuros planes de acción, sus respectivos programas y proyectos, e incluso darle luz al desarrollo legislativo. Es por esta razón que el Plan de Acción de Biodiversidad 2016-2030 utilizó su contenido y visión para promover “la incorporación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en la planificación sectorial de acciones a corto, mediano y largo plazo” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto Alexander von Humboldt & Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, pp. 6-7).

Sin embargo, el espectro de influencia del PAB es más amplio, pues contiene, además de la PNGIBSE, otros insumos importantes como, por ejemplo, el Convenio de Diversidad Biológica, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental de Colombia. Estas últimas fueron realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Esto permite que además de contrastar “el deber ser” de la protección a la biodiversidad del país, el PAB tiene una pretensión de atacar problemáticas actuales, reales y específicas derivadas de aquella apreciación sobre cuáles son las condiciones y preocupaciones ambientales colombianas para aquel momento en el tiempo.

Dentro del marco estratégico del PAB se busca viabilizar las políticas concretas plasmadas en la PNGIBSE a través de lo que llaman “acciones concretas y coordinadas intersectorialmente que permitan disminuir las presiones directas e indirectas sobre la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto Alexander von Humboldt & Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, pp. 62-63). Así que, en aras de materializar aquella visión, se establecieron metas específicas cada cinco años. Por mencionar alguna (y la más próxima), se busca que en año 2020 se le dé cumplimento de manera total al plan de acción del Conpes 3680 del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que establece los lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

No se puede dejar de lado que los instrumentos escogidos para su esbozo son apenas una pequeña muestra del gran compromiso colombiano en sus políticas públicas por cumplir con estándares regionales e internacionales.

Se describieron a grandes rasgos aquellas de aplicación más generalizada y de área de influencia nacional.

Sin embargo, además de los mencionados, se pueden encontrar otros instrumentos que tienen incidencia directa en la protección de la biodiversidad en áreas de aplicación más específicas. Por ejemplo, la Política de Bosques, la Política para la Gestión Ambiental de la Fauna Silvestre, la Política Nacional para Humedales Interiores, la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y el Plan Nacional de Especies Migratorias, entre muchos otros.

III. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD. HACIA UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL

La biodiversidad y el ordenamiento territorial son dos tópicos que deben ser abordados en conjunto, pues lo que está en juego es muy importante para las generaciones futuras o venideras²⁶. Si bien un 40% de la economía mundial procede directamente de la diversidad biológica, la humanidad está causando la extinción de ecosistemas, especies y reservas de genes a un ritmo acelerado (CDB & PNUMA, 2009), lo cual origina un problema jurídico de gran calado.

Veamos un poco el panorama, que es desolador. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), cada semana desaparece por lo menos una variedad de animales. Las soluciones provisionales no bastan; solo una solución fundamental y de largo alcance puede asegurar un mundo con una rica diversidad biológica para las generaciones futuras. Y es precisamente en este escenario complejo y acuciante de los últimos tiempos que el ordenamiento ambiental del territorio resulta ser una oportunidad para diseñar posibles soluciones o líneas de acción regionales desde la ciencia jurídica. Por lo tanto, analizaremos cómo la Estrategia Regional de Biodiversidad podría incorporarse o articularse con las decisiones, los planes y los programas que se han adoptado por parte de

26 Quienes no son sujetos de derechos a la luz de la normativa civil, pero se ha llegado a hablar de una cuarta generación de derechos, los de las generaciones futuras. Sumado a esto, una corriente activista que defiende una justicia intergeneracional, donde se dispone como máxima orientadora la obligación de mantener la integridad ecológica en la medida que no sabemos qué necesitarán las futuras generaciones.

los Estados miembros de la CAN frente a este tópico ambiental, con especial énfasis en Colombia.

A. IMPORTANCIA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

La ordenación del territorio ha existido a lo largo de la historia, pero como política de Estado e instrumento de planificación nace vinculada a la consolidación del Estado de bienestar, y ha tenido su mayor desarrollo en la tipología de Estado social de derecho y, recientemente, en el llamado Estado ambiental de derecho (de creación doctrinal). Hablar de ordenación del territorio es acudir a muchas fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales, pues es un término compuesto que resulta ser complejo y polisémico, que muchas veces se emplea de forma multifacética y en algunos escenarios de manera equívoca o imprecisa²⁷. Sáez de Buruaga (1980) define a la ordenación del territorio como un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad.

Para lograr hacer un ejercicio de ordenación del territorio debe contarse con la principal herramienta a través de la cual se logra, que es la planificación. Este es un proceso en el que confluyen muchos fines, actores, intereses, bienes jurídicos y derechos, pero quisiéramos resaltar tres que son muy importantes para nuestra hipótesis de investigación, y son las políticas públicas. Estas resultan primar a la hora de hacer un ejercicio de planificación, en donde se deben dar respuestas técnicas a problemas concretos que más adelante serán un instrumento normativo²⁸.

Rincón Córdoba (2017) afirma que la planificación debe ser la acción de organizar el espacio físico de un territorio, teniendo que el suelo es materia de diversas formas de intervención administrativa. Podríamos decir que es la manzana de la discordia debido a la pluralidad de escenarios que representa este para una sociedad y para el derecho, ya que es al mismo tiempo espacio

²⁷ Algunos conceptos del ordenamiento territorial pueden verse en Sanabria Pérez (2014).

²⁸ La planeación no puede ser un escenario arbitrario de la administración y debe obedecer a la realidad territorial bajo una lógica descentralizada y participativa.

físico donde se ubican los asentamientos humanos, soporte de la actividad humana, espacio natural²⁹, escenario histórico y arqueológico, y recurso mineral. Esto hace que sea una actividad compleja, más en una sociedad de riesgo como es la posmoderna. Planificar es la acción de organizar el espacio físico de un territorio teniendo en cuenta que el suelo es materia de diversas formas de intervención administrativa, que son el reflejo de la actividad del hombre en dos dimensiones: “1. La materialización de las actividades que constituyen el desarrollo y materialización de los derechos que constituyen el tríptico económico. 2. La protección de intereses colectivos que en el caso colombiano encuentran coincidencia con los llamados derechos de tercera generación” (Rincón Córdoba, 2017, p. 2).

La planificación y ordenación del territorio se puede hacer bajo dos modelos clásicos: por un lado, ordenar desde lo regional, y por otro, ordenar desde lo local³⁰. Este último es el escenario jurídico de Colombia donde se da una interacción entre los distintos niveles e instrumentos de planificación que, como veremos en el siguiente acápite, se hace a través de los planes de ordenamiento territorial. Esta es una construcción del territorio desde abajo.

B. AUSENCIA DE ARTICULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE BIODIVERSIDAD REGIONAL CON RESPECTO A LOS POT. ESCENARIO DE COLOMBIA

La tutela efectiva de la biodiversidad como elemento del medio ambiente se entiende conectada cada vez más con conocimientos regionales y le compete a los países miembros de estas organizaciones supranacionales la adopción de políticas públicas eficaces, generalmente a través de acuerdos de cooperación e integración económica (Aliberti, 2007). El desarrollo sostenible debería constituir una prioridad en los procesos de integración latinoamericanos, los

29 Esta es la dimensión que nos interesa para efectos de nuestra investigación. Recordemos que la manifestación del suelo como espacio natural tiene a su vez unas categorías muy importantes que reflejan las facetas jurídicas del medio ambiente como bien jurídico objeto de protección y la relación del medio ambiente con el concepto de dignidad humana, como principio rector de la actividad administrativa, deber constitucional, derecho fundamental y título generador de competencias administrativas.

30 Con un agravante, y es que el mapa urbano es un mapa social y la rigidez enorme en la utilización del territorio produce una tensión tan fuerte que genera la marginalidad en las ciudades y áreas rurales.

cuales presentan problemas de protección y salvaguarda del medio ambiente, que se ven incrementados por factores socioeconómicos.

El marco común de estas acciones está encaminado a la protección y salvaguarda de la flora y fauna abundante en los países andinos, quehaceres propios del concepto moderno de ordenamiento territorial ambiental³¹, donde la ordenación del territorio responde a la necesidad de plasmar en el territorio las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales. Allí, los principales objetivos se enmarcan en el desarrollo económico y equilibrado de las regiones, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la protección del medio ambiente. Todo esto se engloba bajo la idea de una utilización racional del territorio³², lo cual exige una planificación como instrumento necesario y esencial (Cordero Quinzacara, 2011).

Sumado a lo anterior, la ordenación del territorio es el resultado de las dinámicas económicas, sociales y de un elemento que juega un papel estratégico, el ambiental, el que debe hacer parte integral de todo el proceso a fin de presentar una serie de posibilidades para su ordenamiento y desarrollo sostenible mediante la planificación de las formas de aprovechamiento y ocupación de este.

En Colombia, la Ley 388 de 1997 ha dotado a los municipios de un instrumento importante, como son los planes de ordenamiento territorial (POT), una herramienta fundamental para su desarrollo, donde la expansión de la ciudad está delimitada y condicionada a la protección de espacios naturales estratégicos. El ordenamiento del territorio se basa en los siguientes

31 La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 la define como: “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según una estrategia global”. No muy alejado de los planteamientos de Europa, en Colombia el ordenamiento territorial se concibe como: “Un instrumento del Estado para el logro de la eficiencia, la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales y velando por la unidad nacional. [...] estas metas deben lograrse mediante la distribución armónica de la población, el desarrollo social, económico y político, con el uso de los recursos naturales y la protección del ser humano y el medio ambiente” (Andrade, 1994, pp. 175-176).

32 Según la reconocida obra de Pujadas y Font (1998), para ordenar el territorio se debe responder a tres interrogantes: “¿Que se ha de ordenar? Los múltiples usos coexistentes del suelo que requieren una asignación específica y diferenciada. ¿Para qué ordenar? Mayormente tales objetivo son recogidos por las legislaciones para el impulso del desarrollo económico, mejorar la calidad de vida, proteger el medio natural, entre otros. ¿Cómo ordenar? Se refiere a los criterios de ordenación considerando el carácter escaso o limitado del suelo” (p. 12).

principios: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y de los beneficios (artículo 2, Ley 388 de 1997).

Esta es una forma de materializar el desarrollo sostenible como principio general del derecho que vincula la actuación de las autoridades administrativas³³. Sin duda, la virtualidad de esta regulación del territorio permitió crear un marco jurídico que entrelace el crecimiento de la ciudad con la exigencia de conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad, teniendo en cuenta que la relación ciudad-medio ambiente es estrecha y constituye una pieza fundamental en la protección del entorno biofísico.

Los POT son un instrumento de planificación complejo, cuyo objetivo central es la ordenación del territorio que plasma cómo será una urbe a futuro. En ellos es necesario hacer uso de todos los estudios e informes sobre el estado actual del aspecto social, económico y ambiental de la ciudad, para que las directrices que se fijen allí perduren en tiempo y no sean la respuesta mediática a problemas de corto plazo. Además, las administraciones no pueden olvidar que la actividad planificadora del Estado goza de una especialidad técnica, donde es vital el análisis de los estudios técnicos para marcar el rumbo de la ciudad y la región.

En la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, los concejos municipales, que son el órgano administrativo-político encargado de su discusión y aprobación, deben tener en cuenta unas directrices, las cuales están fijadas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se organizan tres grupos. El primero está compuesto por las normas relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales; el segundo, por las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación; y el tercero, por la localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

33 El profesor Piñar Mañas (2002) afirma que el desarrollo sostenible es un principio general del derecho aplicable e invocable. Las administraciones pueden decidir discrecionalmente (nunca arbitrariamente) las medidas que consideren oportunas para garantizar el desarrollo sostenible.

Esta disposición garantiza la obligación de sujetarse a la normatividad nacional que regula aspectos propios de la potestad reglamentaria de la Administración, por lo que las gestiones municipales deben enmarcarse y respetar las regulaciones constitucionales y reglamentarias (Rincón Córdoba, 2012). Pero la norma, que pareciera bien intencionada, al ser aplicada presenta un panorama que es disímil. La planificación se hace a nivel local, con parámetros confusos de interacción con otros niveles de la Administración y una ausencia de mecanismos de coordinación de las determinantes sobre el territorio, lo cual tiene como consecuencia que no exista un diagnóstico integral con especial énfasis en lo ambiental y sobre esto se tomen decisiones.

Esta problemática de Colombia y otras circunstancias nos permite afirmar que las acciones que viene adelantando la Comunidad Andina de Naciones en cuanto a la protección de la biodiversidad deberían ser parte esencial del proceso de armonización gradual de los instrumentos de ordenamiento territorial ambiental de los cinco países miembros del acuerdo. De lo contrario, se estaría desconociendo la naturaleza del proceso de integración. También resulta estratégico para estas naciones trabajar mancomunadamente con cada uno de los países, pues comparten cuencas estratégicas, corredores de especies y ecosistemas frágiles, así como las presiones y amenazas que afrontan. El manejo de estos podría ser eficiente, oportuno, coordinado y complementario a las acciones nacionales, evitando duplicidad y maximizando las experiencias exitosas.

Según el Atlas de Justicia Ambiental, los países miembros de la Comunidad Andina comparten problemas ambientales³⁴, los cuales solo pueden ser entendidos desde una perspectiva regional o, como lo plantea Fernández (2000), desde una perspectiva contextual, teniendo en cuenta las estructuras ecológicas regionales. Puede ser un punto de encuentro a partir del cual se construya un ordenamiento regional sostenible, donde se establezcan zonas de interés ambiental regional y el ordenamiento de macrocuencas hidrográficas (Hernández Peña, 2010).

34 Este importante documento es realizado por Joan Martínez Alier, donde se analizan los conflictos ambientales en 16 países en América Latina. Colombia se ubica en el primer puesto con 72, los principales problemas son la extracción minera y combustibles fósiles.

C. LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA REGIONAL EN LA PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN PAÍSES ANDINOS

De acuerdo con lo anterior, es necesaria la integración de la conservación de la biodiversidad en el desarrollo sectorial, teniendo en cuenta que existen proyectos de expansión de los sectores de infraestructura³⁵ y minero-energético que están en desarrollo a lo largo de la Amazonía de los países andinos, frente a lo cual si existiera la articulación necesaria entre la información relativa a la biodiversidad que reposa en el territorio y los instrumentos de planeación de cada uno de los países, sería más fácil realizar la gestión ambiental de estos proyectos³⁶.

Por ello, es vital para la Comunidad Andina de Naciones innovar con procesos de planificación y ordenamiento territorial ambiental, que incluyan criterios e indicadores de biodiversidad, y que en la toma de decisiones sea utilizada la información que integre variables económicas, sociales, institucionales y ambientales. Así mismo, es importante avanzar en la incorporación de consideraciones de biodiversidad en la normatividad y las políticas públicas relacionadas con el planeamiento territorial. Se trata de “democratizar” la información ambiental y hacer el enlace entre biodiversidad y desarrollo sostenible, para que la toma de decisiones sea de carácter regional y no local, usada por los actores relevantes, como gremios, autoridades y academia.

Es necesario que el proceso de ordenación territorial incorpore los desafíos ambientales desde una perspectiva regional. En el caso de Colombia, todas las problemáticas están asociadas a un factor regional (que a veces coinciden con las fronteras de los países miembros de la CAN). Veamos algunos de estos problemas: en materia de oferta hídrica, el 52,5% de la población urbana del sistema de ciudades se encuentra en áreas con escasez de oferta hídrica; en materia de riesgo, el 33% de la población en Colombia está en

35 Las obras de infraestructura generan fragmentación de los ecosistemas, reduciendo el hábitat original de las especies, y en ocasiones ponen en riesgo las inversiones. Aunque existen pocos estudios para evaluar los efectos de estas obras sobre la biodiversidad, no hay monitoreo de los efectos en la biodiversidad después de la realización de las obras (Andrade & Castro, 2012).

36 Se hace necesario que la ciudadanía participe en los procesos que los afectan, pero una participación responsable, en la que exista información veraz que permita ponderar los derechos en tensión y tomar una buena decisión; de lo contrario, se estará cayendo en el fenómeno que afrontan los países de Latinoamérica, que es el populismo ambiental.

riesgo de ser afectada por deslizamiento y el 48% en riesgo por inundaciones; y materia de crecimiento, es evidente el desbordamiento de las ciudades sobre los municipios vecinos³⁷. No siendo complejos estos problemas, algunas condiciones agravan las posibles soluciones en materia de ordenamiento territorial ambiental: el 84,7% del territorio colombiano puede clasificarse como rural o rural disperso, el 30,4% de la población colombiana vive en áreas rurales, el 40,3% de la población rural es pobre y el 30,2% del suelo está usado inadecuadamente. A continuación esbozaremos una propuesta de integración normativa.

D. PROPUESTA DE INTEGRACIÓN NORMATIVA

El derecho comunitario andino ambiental no existe en el ordenamiento jurídico, a pesar de la necesidad de su consolidación teniendo en cuenta que se dan varios elementos importantes, como que la interdependencia ecológica necesita cooperación internacional. Los Estados comparten recursos naturales, una evidencia científica en aumento, territorios estratégicos comunes y capital social, y un capital cultural que ha sido construido en respuesta a un entorno específico. Por mencionar un solo ejemplo, en Colombia, país andino en el que según la investigación Biodiversidad 2014^[38] existen latentes amenazas para los recursos biológicos, el principal diagnóstico es que la mayoría del territorio nacional carece de información sobre biodiversidad seria, robusta y accesible para la toma de decisiones.

A diferencia del panorama latinoamericano, en el proceso de integración de la Unión Europea se evidencia un avance y consolidación de un derecho común en todos los aspectos; en primer lugar, en cuanto a la naturaleza y el efecto directo de las directivas, como fuente jurídica por excelencia de la legislación comunitaria en asuntos ambientales, pues su naturaleza programática permite que hagan parte de las legislaciones de cada uno de los países (Rojas Quiñónez, 2000). En segundo lugar, en cuanto a la biodiversidad, cuentan con una estrategia hasta 2020 y han construido un marco común de aplicación para todos los Estados miembros de la Unión Europea, con

37 Información del Programa POT Modernos, actualizada hasta abril de 2017.

38 El estudio fue liderado por el Instituto Alexander von Humboldt, con el apoyo de la academia representada por las universidades Javeriana, Andes y Nacional, por institutos de investigación del SINA, como el Sinchi y el Ideam, y el Fondo Mundial para la Naturaleza (wwf).

la participación activa de otros agentes, sectores e instituciones esenciales, sobre la base de buenas prácticas y fijando las funciones y responsabilidades de cada uno. Este es un ejemplo de la articulación y el éxito del proceso de integración de los Estados en materia ambiental³⁹.

Nuestra propuesta gira en torno a la idea de que los países andinos realicen una incorporación de la estrategia de biodiversidad en sus instrumentos de ordenación del territorio y realicen acciones conjuntas que permitan hacer uso de la información y tomar decisiones como región y no como país de forma aislada y separada del propósito común, que es la tutela efectiva de la biodiversidad en la región más biodiversa del planeta.

Para ello, será necesario la creación de comisiones conjuntas y la modificación de los esquemas básicos de ordenación del territorio, pues estos constituyen una herramienta útil para alcanzar un modelo de desarrollo sostenible, donde el espacio público es el principal eje estructurador, en el que todos los usos del suelo se deberán sujetar a las disposiciones que regulen las áreas destinadas para la conservación y preservación de sistema orográfico, hídrico, parques nacionales naturales, reservas y santuarios de fauna y flora (Rincón Córdoba, 2012).

CONCLUSIONES

Primera. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es el resultado de un incipiente proceso de integración regional, pues ha dejado de ser el gestor de importantes decisiones en varios aspectos estratégicos para los países miembros, específicamente en el tema objeto central de este ensayo. Se evidencia un mediano compromiso, pues se han formulado importantes proyectos que desafortunadamente no han sido incorporados al ordenamiento territorial ambiental de cada uno de los estados.

Segunda. Es necesario articular la Estrategia Regional de Biodiversidad al ordenamiento territorial ambiental a los países que integran la CAN, lo cual se puede lograr a través de los instrumentos de ordenación del territorio

39 La integración regional de carácter ambiental no es un fenómeno nuevo o reciente, puesto que existen documentos de los años sesenta con acuerdos propios del principio de buena vecindad ecológica entre Estados. Otro antecedente es el marco de las discusiones del PNUMA en 1974, donde se planteó por primera vez la necesidad de un sistema universal de seguridad ecológica común (Aliberti, 2007).

que existen. En el caso colombiano hay innumerables herramientas, que si estuvieran articuladas, se podría lograr bajo los esquemas tradicionales de ordenar el territorio.

Tercera. Resulta imperioso replantear la forma como fue concebida la integración de Estados latinoamericanos. Sus órganos no toman decisiones eficaces y vinculantes, es reiterada la ausencia de compromiso de los jefes de Estado y hay un desconocimiento total de los ciudadanos de cada uno de los países del proceso de integración. Falta mucho para que se pueda hablar de un proceso de integración altivo, enérgico y vanguardista, acorde con las más innovadoras teorías del derecho, propias de la posmodernidad.

Cuarto. En el caso de Colombia, es necesario hacer algunos ajustes estructurales en la forma como se viene desarrollando el proceso de ordenamiento territorial. Algunas de las mejoras que proponemos son: hacer un reparto adecuado de competencias entre los distintos niveles de decisión, pues, como veíamos, en la actualidad está son competencias concurrentes y conflictivas; debe dársele prevalencia al suelo de protección a la hora de hacer planificación del territorio; el factor ambiental debe ser un factor de ponderación a la hora de estructurar los usos del suelo, así como su compatibilidad e intensidad; debe incorporarse el mapeo de los riesgos para evitar catástrofes ambientales y finalmente; y debe dotarse de elementos y capacidades técnicas, administrativas y financieras a los municipios, que son la entidad que desarrolla el proceso de ordenamiento ambiental del territorio con los planes de ordenamiento territorial.

Quinto. En las ENB de los diferentes países de la CAN se puede ver un común denominador: el entendimiento que debido a que la diversidad biológica, que es muy alta en cada uno de estos miembros de la comunidad andina, hay recursos que pueden generar servicios ecosistémicos muy lucrativos. Es por esa razón que en sus estrategias se busca integrar el uso sostenible, la distribución equitativa y la conservación de la biodiversidad como parte del desarrollo integral y la capacidad productiva de cada país. También se busca una simbiosis entre las necesidades económicas de los países miembros de la CAN, con la innegable realidad de la necesidad de conservación de su biodiversidad. Debido a lo anterior, de una manera que concuerde con los distintos ámbitos de aplicabilidad del desarrollo sostenible, se pueden realizar ambas pretensiones a través de la planeación que ofrecen cada una de las ENB.

Sexto. En el caso colombiano, que aunque el desarrollo de políticas nacionales frente a la conservación de la biodiversidad no mencione expresamente

la Decisión 523, el fenómeno de integración regional se encuentra presente porque mediante el desarrollo de planes nacionales que siguen los lineamientos de la ERB se está trabajando de manera comunitaria y contribuyendo con la armonía de los principios del derecho comunitario establecidos por la CAN frente a la biodiversidad y su protección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIBERTI, C. (2007). Tutela del ambiente y procesos de integración regional en América Latina: El caso de Mercosur. En VV.AA., *Lecturas en derecho del medio ambiente*, vol. VII (pp. 369-393). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ANDRADE, A. (1994). *El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Comisión de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- ANDRADE, G. & CASTRO, L. (2012). Degradación, pérdida y transformación de la biodiversidad continental en Colombia, invitación a una interpretación socioecológica. *Ambiente y Desarrollo*, 53-71.
- BECK, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Madrid: Paidós Ibérica.
- CAN (2005). *Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del trópico andino*. Lima: Secretaría General Comunidad Andina.
- CAN (2007). Declaración de Tarija. Tarija. Disponible en: <http://www.latinreporters.com/amlatCANdeclaraciondeTarija14062007.pdf>.
- CENDALES, M. & BECERRA, M. (2012). Uso sustentable de la biodiversidad: Avances en la promoción. *Revista de la Integración: Gestión Ambiental en los países de la Comunidad Andina* (9), 118-126. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20121022162610revista9.pdf>.
- CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (10 de abril de 2012). Agenda Ambiental Andina 2012-2016.
- CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES (2002). Decisión 523, Estrategia Regional para los Países del Trópico Andino. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20116615342libroERB_final.pdf.

- CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE (4 de septiembre de 2001). Perú: Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica. Disponible en: http://minagri.gob.pe/portal/download/pdf/sectoragrario/recursos_naturales/ENDB.pdf.
- CDB & PNUMA (2009). *La prevención de los riesgos de la biotecnología y el medio ambiente*. Montreal: Secretaria del Convenio de Diversidad Biológica.
- CORDERO QUINZACARA, E. (2011). Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 209-249.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2015). v Informe Nacional al Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/world/bo/bo-nr-05-es.pdf>.
- FERNÁNDEZ, R. (2000). *La ciudad verde. Teoría de la gestión ambiental urbana*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- GARIBELLO OLAYA, A. (2011). *La agenda ambiental andina y su contribución a la integración regional y el desarrollo sostenible, Estudio de Caso: Programa Regional de Biodiversidad en las regiones andino-amazónicas de los países miembros de la CAN (BIOCAN) 2006-2010*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- HERNÁNDEZ PEÑA, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Revista Colombiana de Geografía/Cuadernos de Geografía*, 97-109.
- MALAMUD, A. (diciembre de 2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008.
- MINISTERIO DE AMBIENTE ECUATORIANO (2016). Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030. Disponible en: <http://maetransparente.ambiente.gob.ec/documentacion/WebAPs/Estrategia%20Nacional%20de%20Biodiversidad%202015-2030%20-%20CALIDAD%20WEB.pdf>.
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2012). Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE). Disponible en: http://www.humboldt.org.co/images/pdf/PNGIBSE_esp%C3%B1ol_web.pdf.

- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT & PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2017). Plan de Acción de Biodiversidad. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Plan-de-Accion/PLan_de_Accion_de_Biodiversidad_2016_2030.pdf.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN (2001). Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad. Disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol44163anx.pdf>
- MINISTERIO DEL AMBIENTE PERUANO (5 de noviembre de 2014). La Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021 y su Plan de Acción 2014-2018 (EPANDB). Disponible en: <http://sinia.minam.gob.pe/download/file/fid/40740>.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN & INSTITUTO ALEXANDER HUMBOLDT (1995). Política Nacional de Biodiversidad. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Politica-Nacional-de-Biodiversidad/politica_nacional-biodiversidad.pdf.
- MONTES SARMIENTO, M. (2012). *Efectos reglamentarios y jurisdiccionales del derecho comunitario andino sobre el derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3929/52716396-2012.pdf?sequence=1>.
- PIÑAR MAÑAS, J. (2002). EL desarrollo sostenible como principio jurídico. En vv.AA., *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente. Monografías*. Madrid: Civitas.
- PLATA LÓPEZ, L. & YEPES CEBALLOS, D. (2009). Naturaleza jurídica de las normas comunitarias andinas. *Revista de Derecho*, 196-214.
- PONCE DE LEÓN, E. (2001). *Temas de derecho comunitario ambiental andino*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PUJADAS, R. & FONT, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Editorial Síntesis.
- RINCÓN CÓRDOBA, J. (2012). *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- RINCÓN CÓRDOBA, J. (2017). *Ordenamiento territorial ambiental*. Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <http://medioambiente.uexternado.edu>.

co/m3d1oAmB/wp-content/uploads/2017/11/Presentaci%C3%BEEn-Jorge_IvC3%A1n-Rinc%C3%B3n.pdf. Consultado el 15 de mayo de 2018.

ROJAS QUIÑÓNEZ, C. (2000). El efecto directo de las directivas comunitarias del medio ambiente. En VV.AA., *Lecturas en derecho del medio ambiente*, t. 1 (pp. 417-461). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

SÁCHICA APONTE, L. (1985). *Introducción al derecho comunitario andino*. Bogotá: Colección de Estudios del Tribunal del Acuerdo de Cartagena.

SÁENZ DE BURUAGA, G. (1980). Ordenación territorial en la crisis actual. *Revista Ciudad y Territorio*, 17-24.

SANABRIA PÉREZ, S. (enero-junio de 2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Revista Terra Nueva*, (47), 13-32.

SANTOS, B. d. (1998). *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.