

## **IMPACTO DEL CONVENIO DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE RIO DE JANEIRO RATIFICADO EN LA LEY 165 SOBRE LA GESTIÓN INTEGRAL DE CONSERVACIÓN EN EL ESTADO COLOMBIANO**

### **IMPACT OF BIODIVERSITY CONVENTION OF RIO DE JANEIRO 165 CONFIRMED IN LAW ON INTEGRATED MANAGEMENT OF CONSERVATION IN THE COLOMBIAN STATE**

Luis Carlos Jiménez López de Mesa, Ingeniero Agrónomo de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Estudiante del posgrado de Bosques y Conservación Ambiental de la Universidad Nacional, Sede Medellín.

#### **Resumen**

Con este artículo se pretendió evidenciar el impacto que ha tenido en Colombia el Convenio de Diversidad Biológica del Río de Janeiro, para ello se evaluaron los programas que se desprenden de la aplicación de la Ley 165 de 1994, que lo ratifica. Los lineamientos que se siguieron para este análisis fueron los ofrecidos por la *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*, de la serie de Guías Metodológicas “Sinergia” (Departamento de Planeación, 2012). La metodología escogida fue la Evaluación Ejecutiva (E<sup>2</sup>), cuyo propósito es brindar un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas, enfocados éstos hacia los resultados.

Los ejes de análisis propuestos por la E<sup>2</sup> que se incluyeron en este trabajo fueron: 1°. Visión general de la Ley 165 de 1994. 2°. Marco de la política a la que pertenece, es decir el sistema del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 3°. Descripción general en cuanto a ejecución, actores, antecedentes y acción territorial. 4°. Metas de la Ley. 5°. Población objetiva y 6°. Cadena de resultados.

**Palabras clave:** Ley 165 de 1994, Convenio de Diversidad Biológica del Río de Janeiro, Evaluación, Políticas públicas.

## INTRODUCCIÓN

En la Ley 165 de 1994, que ratifica el Convenio sobre Diversidad Biológica de las Naciones Unidas firmado en Río de Janeiro, la biodiversidad se entiende como:

la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas (República de Colombia, 1994)

En esta línea, la riqueza de un país también es medida a partir de su biodiversidad y sobre todo, en las formas en que ésta se conserva, a partir de mecanismos que inician con políticas públicas eficaces, eficientes y de alto impacto, que posibilitan la participación e inclusión de diferentes actores en este inacabado proceso, y que desembocan en medidas concretas reflejadas en programas y en una gestión integral de la biodiversidad y de sus servicios ecosistémicos.

Este artículo aborda un tema fundamental en el área proteccionista y conservacionista: el Convenio de Diversidad Biológica de Río de Janeiro, ratificado en la Ley 165 de 1994, con el propósito de evaluar, si en el caso de Colombia las políticas públicas de conservación son eficaces y eficientes respecto a la biodiversidad y de las comunidades. También se observa el impacto sobre la gestión en asuntos relativos a la utilización sostenible de sus componentes y a la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a éstos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, así como a través una financiación apropiada.

Se evalúa la Ley 165 de 1994 a partir de la metodología conocida como Evaluación Ejecutiva (E<sup>2</sup>), pues esta herramienta permite generar información oportuna y pertinente útil a las organizaciones, tanto las ejecutoras como las que aportan recursos, para la toma de decisiones en el corto plazo, con el fin de incrementar la eficiencia y la eficacia de la ejecución de las propuestas contenidas en la política analizada. Se seleccionó la Evaluación Ejecutiva porque puede ser aplicada en la etapa de implementación o en la etapa ex post del programa.

En este artículo se evidencia una E<sup>2</sup> con los siguientes componentes: 1°. Visión general de la Ley 165 de 1994. 2°. Marco de la política a la que pertenece, es decir el sistema del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 3°. Descripción general en cuanto a ejecución, actores, antecedentes y acción territorial. 4°. Metas de la Ley. 5°. Población objetiva y 6 °. Cadena de resultados.

En términos metodológicos, este artículo es de corte documental, basado en un enfoque sin intervención, con una tipología cualitativa, basada en un método inductivo producto de una revisión de la normativa exhaustiva.

# **IMPACTO DEL CONVENIO DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE RIO DE JANEIRO RATIFICADA EN LA LEY 165 SOBRE LA GESTIÓN INTEGRAL DE CONSERVACIÓN EN EL ESTADO COLOMBIANO**

## **1. CONTEXTO DE LAS CONDICIONES DE BIODIVERSIDAD EN COLOMBIA: SITUACIÓN Y RETOS**

Analizar las condiciones de biodiversidad en Colombia, sugiere, en primera instancia, unificar la conceptualización de este término. El Ministerio del Medio Ambiente, el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto de Investigación en Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (1997), la definieron como:

La variación de las formas de vida y se manifiesta en la diversidad genética, de poblaciones, especies, comunidades, ecosistemas y paisajes. Desde una perspectiva biológica, la diversidad es vital, porque brinda las posibilidades de adaptación a la población humana y a otras especies frente a variaciones en el entorno. Así mismo, la biodiversidad es el capital biológico del mundo y representa opciones críticas para su desarrollo sostenible.

Recientemente, la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, establece que la biodiversidad es:

La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010, pp. 9)

El artículo en desarrollo tiene sus bases dogmáticas en esta última definición, pues la encuentra acorde con la propuesta jurídica planteada en la Ley 165 de 1994, la Declaraciones de Río de Janeiro de 1992, el Convenio sobre Diversidad Biológica ratificado en 1994, la Declaración del Milenio 2000, la Meta 2010 y en otros instrumentos que plantean la necesidad de conocer, conservar y utilizar de manera sostenible la diversidad biológica del país.

Por esta razón, partiendo de la definición de biodiversidad dada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se aborda a continuación la situación del país como espacio geográfico en el Planeta y al Estado colombiano como ente que emite y regula las políticas públicas sobre el tema.

Colombia ocupa el 0.22 % de la superficie terrestre y alberga más del 10% de las especies conocidas actualmente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). Como territorio megadiverso es catalogado dentro

del grupo de los 14 países que alberga el mayor índice de biodiversidad en la Tierra (Andrade, 2011).

La riqueza de la biodiversidad, su ubicación y características geográficas, sumadas a la heterogeneidad ambiental, hacen de Colombia “un verdadero mosaico tropical”, prueba de ello, es que toda la biodiversidad está puesta al servicio de la economía, razón por la cual existen debates en los que el eje focal son la explotación y el uso que las comunidades, el Estado y las compañías le dan a los recursos.

Colombia se divide en cinco eco-regiones<sup>1</sup> terrestres: Chocó biogeográfico; Llanuras del Caribe; Amazonía; Orinoquia y la Región Andina, sumado a dos marino-costeras, Océano Pacífico y Mar Caribe, con un área marítima igual a la de su territorio emergido. Adicionalmente, de acuerdo con el “Mapa de ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia”, el país cuenta con 311 tipos de ecosistemas continentales y costeros, incluidas áreas naturales con poca transformación y paisajes transformados por actividades humanas de asentamiento, producción y extracción (Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales et al., 2007).

Sin embargo, el territorio colombiano y su población han experimentado manifestaciones naturales que han impactado negativamente el normal desarrollo de actividades como grupo social. Desequilibrios ambientales que se evidencian en inundaciones o sequías por fenómenos climáticos inclementes con las poblaciones y los animales de las diferentes regiones, erosión de suelos, incendios por temperaturas altas, y múltiples episodios producto de una carencia de autocuidado entendida como el cuidado inminente de la de los diferentes ecosistemas en pro de garantizar el bienestar de las comunidades.

Ahora, para el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su política pública, existen causales que pueden asociarse directamente con la pérdida creciente de la biodiversidad y los ecosistemas en el territorio nacional. Las más notorias son:

- Proceso acelerado de transformación de sus hábitats y ecosistemas naturales a causa de factores tales como la ejecución de políticas inadecuadas de ocupación y utilización del territorio.

---

<sup>1</sup> Dentro del concepto de biodiversidad existen los ecosistemas o eco-regiones. Según El Fondo Mundial para la Naturaleza WWF las Eco-regiones Globales son una clasificación global con base científica de los hábitats terrestres, marinos y de agua dulce más destacada de la Tierra desde un punto de vista biológico.

- Introducción de especies foráneas e invasoras causan directamente pérdida de diversidad biológica, mediante la competencia y desplazamiento de especies nativas.
- La sobreexplotación o aprovechamiento no sostenible de especies silvestres de fauna y de flora para el consumo doméstico o la comercialización.
- Contaminación del medio ambiente a causa de las emisiones de gases de diferentes sectores industriales.
- Cultivos ilícitos que deterioran los suelos se ha estimado que el establecimiento de una hectárea de coca conlleva la destrucción de dos hectáreas de bosque; y la siembra de una hectárea de amapola, la tala de dos y media hectáreas. (Ministerio del Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación & Instituto Alexander Von Humboldt, 1997)

Esta última causa es el punto inicial del análisis que realiza el Fondo Mundial para la Naturaleza, cuando afirma:

[...] actualmente se deforestan aproximadamente 300.000 hectáreas de bosque al año, lo que equivale al departamento de Risaralda. Las causas principales de la deforestación son la expansión de la frontera agropecuaria, los cultivos ilícitos, la colonización y el desplazamiento de poblaciones, los proyectos de infraestructura, la minería, la extracción de madera legal e ilegal y los incendios forestales (Fondo Mundial para la Naturaleza, 2014).

No obstante, las causas mencionadas solo constituyen unos cuantos factores que aceleran o influyen en la pérdida de biodiversidad. También contribuyen en esta pérdida factores relacionados con la demografía, las políticas de tierra, los problemas de conflicto social, la inequidad en la política de acceso a bienestar social y un elemento clave en la actualidad: los mecanismos de conservación.

Son muchos los obstáculos que se han identificado en el ámbito de la conservación de la biodiversidad, pero es el Ministerio de Ambiente, en el V Informe de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica, quien señala como los factores más graves los siguientes:

- I) Hace falta que los sectores productivos incluyan las consideraciones fundamentales de la protección de la biodiversidad
- II) faltan respuestas efectivas a los principales procesos y fuerzas de degradación, tanto sectoriales, como globales;
- III) hay conflictos sociales y ambientales sin resolver en relación con los territorios protegidos;
- IV) hay déficit en la valoración económica de la biodiversidad y de los valores culturales;
- V) los recursos presupuestales destinados a su gestión han ido disminuyendo desde 1996;
- VI) hay fragmentación de la gestión ambiental en las instituciones directamente relacionadas y encargadas;
- VII) son insuficientes los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental (gobernanza ambiental);
- VIII) falta reconocimiento y gestión de la importancia de los

ecosistemas transformados, y; IX) no hay criterios de sostenibilidad ni línea de acción clara en la pesca y los recursos hidrobiológicos. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible & Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014, pp.18)

De acuerdo con lo expuesto y con el apoyo de las diversas fuentes dirigidas a detallar las necesidades de conservación de la biodiversidad biológica, existen retos preponderantes relacionados con el tema y que deben ser resueltos o desarrollados mediante una política pública de conservación de la biodiversidad en Colombia, la misma que se enfoque en los siguientes elementos propuestos en el V Informe:

- Inclusión del crecimiento verde en el Plan de Desarrollo Nacional, buscando un balance adecuado con el desarrollo económico del país.
- Regulación efectiva para las operaciones exploratorias como la minería en territorios protegidos y frente a la proliferación descontrolada de títulos mineros.
- Garantizar un programa de compensación efectivo de parte de los sectores explotadores de la biodiversidad, buscando mitigar el impacto ambiental de forma consistente.
- Definición de una política de desarrollo agrario integral, dirigida a la sostenibilidad ambiental y conjugada con la necesidad de mitigar los agravios del conflicto armado.
- Establecer mecanismos eficientes que permitan contrarrestar la deforestación acelerada que está experimentado el territorio colombiano por la explotación de tierras y destinación de estas a la actividad ganadera o al cultivo ilícito de coca y amapola.
- Definir programas de cuidado del medio ambiente identificando principales fuentes de contaminación que catalizan el calentamiento global y en el cambio climático.
- Establecer programas efectivos para identificar y minimizar la huella hídrica de las poblaciones y las industrias. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible & Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014)

Adicionalmente, es clave tener en cuenta que la población reclama atención de sus entornos naturales, lo que constituye uno de los puntos de más difícil acuerdo, entre tanto la política para el desarrollo agrario integral debe ser sostenible, beneficiar a las comunidades y proteger al medio ambiente al mismo tiempo, un esfuerzo que en el caso de Colombia requiere del protagonismo de políticas públicas de alto impacto.

Como respuesta a los múltiples retos anteriormente mencionados surge la Ley 165 de 1994, la cual muestra un marcado interés en dos conceptos clave para la biodiversidad: la conservación y la sostenibilidad, haciendo énfasis en mecanismos de protección basados en la compensación, entre otras acciones de corte proteccionista y preventivo.

Las medidas de compensación, son entendidas como:

las acciones que tienen como objeto resarcir a la biodiversidad por los impactos o efectos negativos que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos y que conlleven pérdida de la biodiversidad en los ecosistemas naturales terrestres y vegetación secundaria; de manera que se garantice la conservación efectiva de un área ecológicamente equivalente donde se logre generar una estrategia de conservación permanente y/o su restauración ecológica, a fin de que al comparar con la línea base se garantice la no pérdida neta de biodiversidad. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012b, pp. 40)

En estos términos, las medidas de compensación por pérdida de biodiversidad se justifican en la existencia de incertidumbres por pérdida y recuperación de los ecosistemas prioritarios, lo cual incidiría en la factibilidad de alcanzar la meta de conservación adoptada por el país en la Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica".

Para ahondar más en el tema de la compensación, por ser éste importante en el Convenio de Río de Janeiro, es prudente reconocer que en Colombia el término compensación es relativamente nuevo en la normatividad ambiental. Fue incorporado a las normas ambientales por primera vez en la Ley 99 de 1993, artículo 50, ligado a los términos de prevención, mitigación, corrección y manejo para la expedición de la licencia ambiental y como requisitos para la evaluación de los efectos ambientales de la obra o actividad a realizar con los respectivos estudios ambientales.

El artículo 51 de la Ley 143 de 1994, Ley Eléctrica, obliga a las empresas públicas, privadas o mixtas, cuando emprenden proyectos susceptibles de generar deterioro ambiental a evitar, mitigar, reparar y compensar los efectos negativos sobre el ambiente natural y social generados en el desarrollo de sus funciones.

En el Decreto 1220 de 2005 del Ministerio de Ambiente, se encuentra el concepto de compensación enfocado hacia el entorno natural y las medidas de compensación como aquellas acciones que están dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, regiones, localidades y entorno natural por los



impactos o efectos negativos que genere un proyecto, obra o actividad, cuando no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos.

En la revisión de la normatividad se puede determinar que la compensación, como mecanismo para resarcir o retribuir el deterioro ambiental, no solo está ligada al concepto de biodiversidad, ambiente natural o recursos naturales, sino que va más allá, al plantear el componente social, comunidades, regiones y localidades; pero es notable que el propósito esencial de estas normas, en la ejecución de un proyecto, es la prevención, corrección y mitigación de los daños ambientales, dejando como último recurso la compensación.

Con el desarrollo y la reglamentación de la Ley 99 de 1993, el término compensación se hizo cada vez más común hasta llegar a la elaboración del *Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad* del Ministerio de Medio Ambiente (2012b), adoptado por la Resolución 1517 de 2012 del mismo Ministerio. Este documento es el último de una serie de trabajos que venía realizando el Ministerio de Medio Ambiente, través de convenios nacionales e internacionales, y de los cuales surgió inicialmente el documento *Proceso de Construcción de una Metodología para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad*, elaborado por el Ministerio en alianza con The Nature Conservancy, Conservación Internacional, Colombia y la World Wildlife Fundation (Sáenz, Walschburger, León & González, 2010, pp.)

Estas Entidades recomiendan adoptar la metodología, criterios y procedimientos de la propuesta para la determinación y cálculo de medidas de compensación por pérdida de biodiversidad, para aquellos proyectos que requieran de licencia ambiental, sustracción de áreas de reservas forestales y aprovechamientos forestales únicos (Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

El documento *Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos de Colombia*, elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales et al. (2007), fue también clave para la elaboración de una propuesta de compensación. Dicho manual sirvió para diseñar la propuesta de factores de compensación a partir de un análisis geográfico, cuya unidad espacial la conforman los ecosistemas biomas/ distritos biogeográficos. El documento fue ajustado por Corzo (2008), con el planteamiento de los distritos biogeográficos (arreglos o patrones espaciales de distribución de especies), en el ejercicio de priorizar áreas de conservación para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo también elaboró en el 2008 el documento *Criterios para el Cálculo de Compensaciones por Cambio de Usos del Suelo y por Afectación de Cobertura Vegetal*. Posteriormente, Castiblanco, Valbuena & Palacios (2009), dieron a conocer el documento *Descripción y análisis de las metodologías existentes de valoración de compensaciones ambientales y sociales que sean aplicables al contexto*. También, el Ministerio de Ambiente desarrolló la *Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales*, donde se dan, entre otros, los parámetros a seguir para la prevención, corrección, mitigación y compensación de aquellos proyectos que requieran la presentación de licencia ambiental o plan de manejo ambiental (Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo, 2010).

Otros documentos importantes para la elaboración de una propuesta de compensación por pérdida de biodiversidad son el *Plan Nacional de Restauración del Ministerio de Ambiente* (2010) y la *Cuantificación de la tasa de deforestación para Colombia* (Cabrera, Vargas, Galindo, García & Ordoñez, 2011). La publicación de estos documentos facilita finalmente la elaboración del *Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad* (Ministerio, 2012b), el cual se convierte en el documento oficial sobre la compensación en Colombia por pérdida de biodiversidad.

En resumen, este es el panorama de biodiversidad en Colombia, con especial interés en temas de conservación y compensación, que han conducido a una política pública de grandes expectativas respecto a su impacto, especialmente a partir de la formulación de la Ley 165 de 1994, la cual ratifica el Convenio sobre Biodiversidad Biológica de Río de Janeiro.

## 2. POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Según el V Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica

En 1996 el país elaboró la primera Política Nacional de Biodiversidad (PNB), la gestión de la BD no fue atendida como prioridad por el Gobierno de Colombia, y la PNB no logró intervenir los planes de los sectores económicos que al desarrollarse afectan la BD; después de 15 años, se adopta una nueva Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) cuyo plan de acción está en proceso de formulación. Esta política propone, entre otras cosas, una mayor articulación de esta política con otras de carácter sectorial y económico. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014, pp. 12)

La política (2012-2020) busca a su vez mantener y mejorar la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, a escala nacional y local, considerando escenarios de cambio y propone la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014)

El Gobierno de Colombia en el V Informe de Biodiversidad de Colombia, reconoce que la sostenibilidad ambiental genera competitividad y es criterio fundamental y transversal en la propuesta de desarrollo del país.

Como parte de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se han definido políticas ambientales y se han elaborado planes, estudios y estrategias para la gestión de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos, esto como producto de las indagaciones que aporta el documento *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014*, en el que se considera a Colombia como el segundo país más biodiverso del mundo y se le reconoce además una larga tradición en la elaboración de políticas y leyes de protección de su patrimonio natural (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, 2014, pp. 3).

Dichas políticas públicas de protección a la biodiversidad se ven altamente impactadas debido a la amenaza creciente que proviene de las diversas industrias que buscan fortalecimiento continuo en el país, solo por mencionar algunas las industrias extractivas, la ganadería extensiva, la urbanización y la motorización.

Las políticas públicas dirigidas a la protección biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la biodiversidad y sus componentes, deben ser analizadas continuamente bajo un enfoque de causa y efecto que

permita dimensionar las interacciones posibles entre estrategias y escenarios naturales evidenciando detalladamente los impactos indeseados que se presentan de forma recurrente.

El Convenio sobre Diversidad Biológica de Rio de Janeiro, ha explicitado la necesidad de que cada una de las partes, diseñe y revise permanentemente las políticas públicas sobre este tema y adopte mecanismos concretos para la protección de la diversidad biológica. Es por este Convenio, enmarcado en la Ley 165 de 1994, que Colombia adopta una serie de políticas relativas a la protección de sus recursos naturales, especialmente su biodiversidad. Como primera medida fortalece el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), para garantizar la conservación de la diversidad biológica in situ. Las partes firmantes del Convenio afirman que la conservación de la diversidad biológica es de interés común a toda la humanidad y evidencias su preocupación por la considerable reducción de la diversidad biológica como consecuencia de determinadas actividades humanas.

Las partes también se comprometen a promover la cooperación regional, internacional y mundial entre los Estados, organizaciones intergubernamentales y el sector no gubernamental, para la conservación de la diversidad biológica, de modo que se le garantice a las generaciones actuales y futuras el derecho a este recurso. Además de la utilización sostenible de la biodiversidad, se comprometen a identificar los componentes de ésta y realizar programas de investigación, educación y transferencia de tecnología con énfasis en los países en desarrollo de acuerdo con lo planteado por la Organización de Naciones Unidas ONU.

En la décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, realizada en Nagoya, Japón de 2010, las partes se fijaron una serie de metas sobre la conservación de la biodiversidad, con las siguientes prioridades: diversidad biológica de las aguas continentales, marinas, costeras y de montaña, áreas protegidas, cambio climático, diversidad biológica y utilización sostenible de esta, además de otras decisiones importantes derivadas de la conferencia, como aquellas que tienen que ver con restauración de ecosistemas y programas de recuperación de especies. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012a).

Una de las metas importantes dentro de los objetivos estratégicos para mejorar la situación de la diversidad biológica y salvaguardar los ecosistemas, las especies y la diversidad genética es el numeral once, donde se busca crear y fortalecer los sistemas nacionales de áreas protegidas:

Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios. (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2011, pp. 2)

Es importante para Colombia, si quiere cumplir con el Convenio, fortalecer su SINAP y avanzar hacia la protección de zonas marinas en un 10%, ya que en la actualidad se encuentra aproximadamente en el 1% representando 8.3 millones de nuevas áreas marinas y costeras a proteger. Pasar de un 11% de nuestras zonas terrestres protegidas al 17%, esto representa 6.5 millones de nuevas hectáreas a proteger. Además de la restauración de por lo menos el 15% de las tierras degradadas que tengan importancia para la biodiversidad y la lucha contra la desertificación y el cambio climático del país. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014)

Consecuentemente, en 1995, el Ministerio del Medio Ambiente elabora la Política Nacional de Biodiversidad, con la que busca desarrollar el Convenio de Diversidad Biológica y muestra la manera cómo Colombia orientara a largo plazo las estrategias nacionales sobre la biodiversidad y definir responsables a este Ministerio. Posteriormente se elabora la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014), el que puede considerarse como un documento mucho más elaborado que el anterior, ajustado al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que en su capítulo VI: Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo, contempla la necesidad de fortalecer la protección de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

En cuanto al tema de la planificación sectorial y el ordenamiento ambiental del territorio, se plantean las políticas relacionadas con la estructura ecológica principal de la nación, la delimitación de los páramos y humedales, ordenación de reservas forestales nacionales y la declaratoria de las áreas protegidas.

Este capítulo también trata sobre la política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos; y como eje de esta propuesta se encuentra la actualización de la política nacional integrada para el desarrollo de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia; se adopta y se impulsa el Plan Nacional de Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistemas que incluirá actividades de

reforestación con fines protectores; se consolida el SINAP a través de la implementación del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3680 (2010) priorizando el aumento de la representatividad ecológica en especial para la Orinoquia y las áreas marinas y costeras, la consolidación de un inventario oficial de las áreas protegidas; se pretende mejorar la efectividad del manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales; se concretan estrategias especiales de manejo de áreas protegidas con grupos étnicos; se elaboraran e implementan programas de conservación de especies amenazadas; se hacen esfuerzos para continuar con los inventarios sobre biodiversidad; y además se promueven esquemas de cuentas ambientales para diferenciar la producción nacional agregando la valoración de los servicios ecosistémicos asociados.

También se generaron una serie de documentos de política ambiental del CONPES, donde se dieron los lineamientos y orientaciones de la política macro del país, en especial el documento 2834 (1996), donde se trata la Política de Bosques y Mecanismos de Información de Páramos; sumado al documento 3164 (2002) que trata la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia; finalizando con el documento 3680 (2010), en donde se tratan temas relacionados con los Lineamientos para la Consolidación del SINAP.

Se puede afirmar que en la protección de los ecosistemas, se encuentran normas, políticas, orientaciones y líneas de trabajo que permiten tomar cualquier decisión para la defensa de estos y en general de los recursos naturales, pero se presentan grandes dificultades políticas, económicas y sociales para que se cumpla con estas y el gobierno las haga cumplir.

En esta línea, y teniendo en cuenta los antecedentes mencionados, surge la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos PNGIBSE-2012-2020, establecida por el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, como una política de Estado cuyo objetivo es promover la Gestión Integral de la Biodiversidad y Sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE).

La política nacional enuncia que:

La Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE) se define como el proceso por el cual se planifican, ejecutan y monitorean las acciones para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, en un escenario social y territorial definido y en diferentes estados de

conservación, con el fin de maximizar el bienestar humano. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

En vista de estos avances, puede decirse que con miras a un proceso de evaluación o análisis global de la política, es necesario identificar el enfoque con el cual ésta fue definida y evitar de esta manera errores de interpretaciones o implementación de la misma, de ahí que es prudente decir que el Estado colombiano tiene incorporado en la Constitución de 1991 y materializado con la Ley 99 de 1993, la cual está inspirada en los acuerdos y compromisos de la Cumbre de Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro (1992), la necesidad de un desarrollo sostenible, un auge actual o una necesidad urgente para equilibrar la situación del medio ambiente y el desarrollo industrial, económico, social, político, cultural de las regiones.

Es importante anotar que avalado en la Ley 99 de 1993 de igual manera, el gobierno dio paso a la aparición del Sistema Nacional Ambiental (SINA), definido como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales

La PNGIBSE-2012-2020 establece que el SINA está integrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Entidades Territoriales, los Institutos de Investigación adscritos y vinculados al Ministerio, la academia, las ONG, la sociedad civil y los gremios. Además, está el Consejo Nacional Ambiental el cual tiene el propósito de asegurar la coordinación intersectorial en el ámbito público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables y asesorar al gobierno Nacional en la formulación de las políticas ambientales

Es evidente entonces que el marco legal vigente acude de forma acuciosa a cuatro compromisos vitales entre la ley representada en la Constitución de 1991, la población y la biodiversidad del territorio nacional, es por ello que se hace importante conocer dichos compromisos:

1. Reconocimiento de la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (Art. 8).
2. El derecho de los colombianos a tener un ambiente sano (Art. 79) y del desarrollo sostenible como el modelo que orienta el crecimiento económico.

3. El mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar social de la Nación, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente (Art. 3)
4. El derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. (Art. 4)

Para incorporar estos compromisos de corte legal con la sociedad y el medio ambiente y lograr el desarrollo y monitoreo de la implementación de la PNGIBSE-2012-2020, el gobierno definió el PND 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, entendido como un plan formulado con el fin de dar cumplimiento al objetivo de la Política Nacional<sup>2</sup>, en donde se establece la necesidad de un plan de trabajo en su capítulo VI “Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo”, dirigido a:

- Fortalecer la protección y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
- Gestión del riesgo de pérdida de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
- Fortalecer el uso sostenible de la biodiversidad y el crecimiento económico y social del país

Definida la Política Nacional y el Plan de Desarrollo Nacional, se hacen necesarios acuerdos internacionales que enriquezcan el desarrollo e implementación de las acciones internas y permitan aportar en la conservación de la biodiversidad a nivel mundial, algunos de los cuales se concentran en la tabla 1.

---

<sup>2</sup> Objetivo: promover la Gestión Integral de la Biodiversidad y Sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE).



Tabla 1. Principales convenios y convenciones relacionadas con la conservación de la biodiversidad que Colombia ha firmado y ratificado.

| Instrumento   | Lugar y Año de Firma | Principal Nivel de Organización de la Biodiversidad Atendido | Ley de Ratificación                  |
|---|----------------------|--|--------------------------------------|
| Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT)  | EE.UU, 1949          | Poblaciones / Especies                                       | Ley 579 de 2000 (ratificada en 2007) |
| Convención sobre la plataforma continental  | Ginebra, 1958        | Ecosistemas  | Ley 9 de 1961                        |
| Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de altamar  | Ginebra, 1958        | Poblaciones / Especies                                       | Ley 119 de 1961                      |
| Convenio para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural UNESCO                                   | París, 1972          | Ecosistemas  | Ley 45 de 1983                       |
| Tratado sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestres en Peligro de Extinción (CITES) | Washington, 1973     | Poblaciones / Especies                                       | Ley 17 de 1981                       |
| Tratado de Cooperación Amazónica  | Brasilia, 1978       | Ecosistemas  | Ley 74 de 1979                       |
| Convenio de diversidad biológica de Rio de Janeiro  | Río de Janeiro       | Ecosistemas  | Ley 165 de 1994                      |

**Fuente:** Informe Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos

Ahora, después de enunciar algunos de los convenios más importantes, es necesario ahondar en el Convenio de Biodiversidad Biológica de Rio de Janeiro, y para ello es prudente enunciar su principio:

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. (Naciones Unidas, 1992)

Este principio, pone a los Estados frente a un gran compromiso con la biodiversidad, debiendo garantizar una explotación balanceada con una política de desarrollo de biodiversidad integral y sostenimiento de la misma. Es por esto que la Política tiene 6 ejes, que centralizan la gestión y los planes de acción a desarrollar. Para efectos de su conocimiento se detallan a continuación 3 de ellos, donde se evidencia fuertemente la relación entre la biodiversidad, la responsabilidad gubernamental y la gestión del conocimiento en esta política de desarrollo integral, tres elementos concebidos como retos y requerimientos de la biodiversidad en Colombia.

### **1. Gobernanza y creación del valor público**

Creación nuevamente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la creación y fortalecimiento de las unidades ambientales en cuatro Ministerios (Transporte, Minas & Energía, Agricultura y Defensa).

Formulación de la PNGIBSE, la construcción de agendas ambientales con pueblos indígenas y afrocolombianas para los territorios colectivos

### **2. Desarrollo económico, competitividad y calidad de vida**

Reglamentación de una estrategia de pago por servicios ambientales y una de compensaciones.

Proyecto de inclusión de los servicios ecosistémicos en las cuentas nacionales.

Programa Nacional de Biocomercio Sostenible (2011 –2021).

Evaluaciones ambientales estratégicas en sectores claves como el de generación y transmisión eléctrica, el sector de hidrocarburos y el sector agropecuario y se definen salvaguardas ambientales y sociales para proyectos de infraestructura vial.

### **3. Gestión del conocimiento, tecnología e información**

Se definen lineamientos de política para la gestión integral suelo-subsuelo, como base para la relación BD y los SE en los sectores productivos de agricultura, turismo y minería.

Creación de la línea de investigación sobre BD y SE y su relación con la dinámica urbano-regional, y el laboratorio de biogeografía aplicada.

Desarrollo del Sistema Nacional de Monitoreo a la Deforestación y Carbono,

Definición de un plan de trabajo con la agenda nacional de investigación sobre cambio climático y biodiversidad. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009)

Es en este marco de políticas públicas en el que el Estado colombiano actualmente fija su interés y esfuerzo, a fin de garantizar el compromiso con la biodiversidad y en especial con la explotación balanceada enfocada dogmáticamente en una política de desarrollo de biodiversidad, lo que significa conservación y compensación, que de alguna manera son los dos retos más incidentes en el contexto de la biodiversidad en Colombia y sobre lo que se enfoca la Ley 165 de 1994 y sobre todo, son los ejes de impacto del Convenio de Biodiversidad Biológica de Río de Janeiro sobre los programas derivados de dicha ley, tal como se intenta demostrar a continuación.

### 3. VISIÓN GENERAL DE LA LEY 165 DE 1994

El Convenio sobre Diversidad Biológica fue abierto a la firma en Río de Janeiro, durante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, denominada “La Cumbre de la Tierra” y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2011).

Los tres objetivos del Convenio son la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos, lo que aparentemente tiene relación directa con los retos y las dificultades de la biodiversidad en Colombia, que han sido mencionados previamente.

El “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, que reposa en los archivos de la Oficina Jurídica del Ministerio de Medio Ambiente, reza:

Conscientes de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento, para lo que son esenciales el acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías, y la participación en esos re-cursos y tecnologías [...] (Naciones Unidas, 1992)

A continuación se abordarán algunos de los componentes generales del Convenio, que como ya se ha dicho, son la base para la formulación de la Ley 165 de 1994, especialmente respecto al tema de la cooperación entre los contratantes. El Convenio presenta un interesante planteamiento de cooperación entre los contratantes, a partir del cual se acude a la importancia y a la necesidad de un acuerdo que permita soportar estrategias y planes integrados de ejecución individual por cada Estado o de forma colectiva, buscando sinergias que contribuyan a la conservación efectiva de la biodiversidad biológica y un aprovechamiento controlado de la misma dirigido al desarrollo económico de los territorios.

Específicamente, en el Artículo 6º, que trata las medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible del Convenio, éste orienta a las partes contratantes a elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el Convenio que sean pertinentes para la parte Contratante interesada.

Siguiendo este artículo, el Estado colombiano ha desarrollado una Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, apalancada en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Esta política pretende intervenir los sectores y regiones de forma equilibrada reconociendo la necesidad de conservación y los planes de trabajo requeridos con las comunidades o grupos étnicos particulares.

En otro contexto, según el Artículo 18 del Convenio de Biodiversidad Biológica de Río de Janeiro, las Partes Contratantes fomentarán la cooperación científica y técnica internacional en la esfera de la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, cuando sea necesario por conducto de las instituciones nacionales e internacionales competentes.

El Convenio establece que es definitivo realizar intercambio de conocimiento y declara que las Partes Contratantes facilitarán el intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles pertinente para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica,

“Ese intercambio de información incluirá el intercambio de los resultados de las investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas, así como información sobre programas de capacitación y de estudio, conocimientos especializados, conocimientos autóctonos y tradicionales. (Naciones Unidas, 1992)

Ante estas propuestas, de igual manera, el Estado colombiano deberá rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promover la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias como se muestra a continuación.

### **Utilización sostenible de la biodiversidad**

El Artículo 10 del Convenio resume en forma global la necesidad de que las partes contratantes protejan la biodiversidad y garanticen la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, encontrando sinergias entre entidades gubernamentales, personas naturales y los diferentes sectores industriales.

Adicionalmente, las poblaciones deberán ser informadas y acompañadas para establecer estrategias en pro del beneficio o recuperación de zonas con alta concentración de biodiversidad o territorios donde se evidencien peligros latentes para la misma.

## **Investigación y Capacitación para los actores que intervienen en la gestión**

Según el Artículo 12 del Convenio, el Estado colombiano deberá formalizar programas de educación científica y técnica en pro de una identificar estrategias de sostenibilidad enfocadas en la biodiversidad biológica.

Adicionalmente la investigación constituye uno de los puntos focales más relevantes al interior del Convenio. Los procesos investigativos deben ser incentivados, remunerados, apoyados y divulgados.

## **Recursos financieros para la definición e implementación de estrategias**

Los recursos financieros para los programas o planes de trabajo deberán ser proporcionados por el Estado, reconociendo arreglo a su capacidad, apoyo e incentivos financieros respecto de las actividades que tengan la finalidad de alcanzar los objetivos o si se requiere solicitando el apoyo de países en desarrollo que puedan satisfacer las obligaciones necesarias.

El Convenio da cobertura a estos temas, entre otros, destacando al final la importancia de comprender que la Ley 165 de 1994 surge como una necesidad de cohesión entre las regiones para dirigir los esfuerzos en pro del balance efectivo de la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico.

### **3.1 DESCRIPCIÓN GENERAL EN CUANTO A EJECUCIÓN, ACTORES, PÚBLICO OBJETIVO, ANTECEDENTES Y ACCIÓN TERRITORIAL**

La gestión que el país hace de su biodiversidad involucra siete (7) grupos principales de actores, los cuales serán fundamentales para la implementación de esta política a escalas nacional, regional, local y en escenarios transfronterizos

La identificación de estos actores, se ha hecho a partir del reconocimiento del carácter participativo y democrático que define el Estado Social de Derecho en la Constitución Política de 1991 y de los desarrollos posteriores que definen los mecanismos concretos de participación de la ciudadanía en los diferentes ámbitos de la gestión pública, desde el diseño de las políticas públicas hasta el control social y la veeduría ciudadana de dicha gestión. Se hace un especial énfasis en aquellas organizaciones que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental y que integran el Consejo Nacional Ambiental de acuerdo con los artículos 4 y 13 de la Ley 99 de 1993, respectivamente. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

A continuación se detallan los actores que intervienen en la Política Nacional de Biodiversidad, que han sido propuestos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la PNGIBSE (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014), fundamentada en la Ley 165 y obviamente en el Convenio de Biodiversidad Biológica de Río de Janeiro.

Entre estos actores se encuentran:

**Elaboradores de Política y Administradores:** las instituciones públicas encargadas de generar la Política Sectorial Ambiental y la respectiva instrumentación técnica y normativa directamente relacionada,

- Este grupo es el llamado a la definición, estructuración e implementación de políticas de orden local, regional o nacional a través de las cuales se busque la sostenibilidad equilibrada de la biodiversidad biológica.
- En este Grupo se encuentran, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Art. 2 Decreto 3570 de 2011), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Arts. 23 y 31 Ley 99/93), las Autoridades Ambientales Urbanas, la fuerza pública (en sus funciones de Policía Ambiental y el Ejército Nacional en cumplimiento de sus funciones de seguridad nacional) y los Departamentos, Municipios y Distritos, los cuales desde la Ley 99 de 1993 tienen también funciones ambientales (Art. 64, 65 y 66).

**Usuarios Directos:** es decir, quienes utilizan la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como principal elemento para el desarrollo de sus actividades, o como fuente de materias primas o insumos para la producción a pequeña, mediana y gran escala.

- En este grupo de usuarios se ubican todas las comunidades, grupos étnicos, comunidades afrocolombianas; las comunidades raizales y palenqueras; las reservas campesinas y asociaciones de pequeños productores rurales

El Tercer Grupo de Actores se relaciona con los **usuarios indirectos:** los cuales aunque se benefician de la biodiversidad y sus servicios

ecosistémicos, no extraen bienes de la diversidad biológica o sustentan su actividad productiva principal de ella.

- En este grupo se encuentran las personas naturales y jurídicas, tanto públicas como privadas del sector industrial o doméstico que reciben beneficios de la biodiversidad. Solo por mencionar algunos, reciben oxígeno, acceden a la ingesta de agua salubre, se desplazan por suelos aptos y acceso a una alimentación.

El Cuarto Grupo corresponde a los **Órganos Reglamentadores**: es decir, instituciones de orden nacional, tales como, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional (Presidencia, otros Ministerios y/o Departamento Administrativos correspondientes -DNP, COLCIENCIAS, DANE, DAFP, DPS), y las Altas Cortes.

- Son quienes intervienen la legislación de cada territorio, estableciendo leyes o decretos que permitan fortalecer o avalar las propuestas integrales de conservación.

El Quinto Grupo de Actores hace referencia a los **Entes de Control**, es decir, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público (Procuraduría General de la República, la Defensoría del Pueblo y Personerías) y las Veedurías Ciudadanas.

- Estas instituciones tienen la misión, entre otras, de vigilar el manejo del fisco estatal, investigar los delitos, prevenir y/o sancionar las faltas disciplinarias de los servidores públicos promover la equidad entre las comunidades, el acceso a beneficios de forma equilibrado y el cuidado de los recursos naturales en armonía con el desarrollo y crecimiento económico

En el Sexto Grupo se encuentran los **Generadores de Conocimiento para la Toma de Decisiones**, los cuales, se encargan de producir el conocimiento y la información necesaria para la conservación de la biodiversidad, conocimiento empírico o científico.

- En este grupo de actores se encuentran los Institutos de Investigación adscritos y vinculados, el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional, otros institutos y centros de investigación, Universidades y Academias, jardines botánicos y zoológicos entre otros.



Al Séptimo, y último, Grupo de Actores pertenecen los **Colaboradores Nacionales e Internacionales**, los cuales tienen una incidencia importante en los diálogos internos del país en materia de biodiversidad.

- En este Grupo de Actores se encuentran: la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), las agencias de cooperación internacional para el desarrollo, la banca multilateral, las convenciones internacionales y los gobiernos internacionales.

Es pertinente decir que según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las relaciones entre los actores mencionados no son perfectas y estables en el tiempo, de ahí que los conflictos socio ambientales, en este contexto,

... pueden ser entendidos como las tensiones, desacuerdos, confrontaciones y/o choques por oposición entre dos fuerzas de actores (personas, organizaciones, instituciones) porque persiguen objetivos contrarios respecto al acceso, uso, manejo y protección de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, o porque las acciones de un grupo de actores no son lo que el otro grupo espera o necesita.

Los conflictos más que solamente referidos a los problemas de afectación sobre los recursos naturales, presentan relaciones de choque y confrontación por las dificultades en la interacción social, la falta de diálogo, la escasa participación de la población local en las decisiones públicas, en otras palabras, los conflictos son de orden más social y político, que exclusivamente técnico. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014)

### **3.2 LAS METAS DE LA LEY**

Ante los múltiples retos de la biodiversidad en Colombia y respecto a la propuesta de la Ley 165 de 1994, ésta persigue los objetivos del Convenio de Río de Janeiro, concentrados 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, la garantía de 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 mediante una financiación apropiada.

En contexto con los retos que se han definido en este artículo para con la biodiversidad colombiana y en concordancia con el Convenio de Diversidad Biológica del Río de Janeiro, las meta se concentran en: acceso y calidad de la información y conocimiento, capacidad de gestión de las instituciones públicas, disponibilidad y criterios de asignación de recursos financieros, políticas económicas y sectoriales, efectividad de los instrumentos de planificación, valoración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos para el desarrollo económico, y análisis y gestión del riesgo.

Es a partir de estas metas, que la Ley 165 de 1994 da pie para que se formulen programas de alto impacto, como los que se detallan a continuación y que están en concordancia con los objetivos, principios y estándares del Convenio en cuestión.

## **4. CADENA DE RESULTADOS. ANÁLISIS DEL OBJETO DE ESTUDIO**

### **4.1 PROGRAMAS DERIVADOS DE LA LEY 165 DE 1994**

La ley 165 de 1994 ha generado una serie de programas que van dirigidos a asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos y acordados en el Convenio de Rio de Janeiro. Es por esto que a partir de

[...] la Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos será la que enmarque y oriente conceptual y estratégicamente todos los demás instrumentos ambientales de gestión (políticas, normas, planes, programas y proyectos), existentes o que se desarrollen, para la conservación de la biodiversidad en sus diferentes niveles de organización. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014)

Con base en lo anterior, los programas derivados de la Ley 165 de 1994 garantizan la conservación y el uso sostenido de las especies, sin atentar contra los ecosistemas. Los programas permiten definir estrategias de conservación para especies nativas que se encuentren en peligro de extinción y cuyos hábitats se han visto afectados por el uso poco sostenible que hacen las comunidades aledañas y los diferentes sectores industriales, siendo que estos últimos deben incorporar en sus prácticas empresariales programas de sostenibilidad de la biodiversidad y responsabilidad social. Al respecto, el Programa Nacional de Uso Sostenible, Manejo y Conservación de los ecosistemas del manglar (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012c), existe para este fin.

Este Programa está dirigido, de igual manera, a los ecosistemas de alta montaña, diseñado con base en la necesidad de dar un tratamiento adecuado de los páramos, un proceso que solo es posible llevarlo a cabo mediante la generación de conocimiento nuevo, investigativo y a partir de la socialización de la información con las comunidades cercanas, que no es más que uno de los enfoques propuestos por el Convenio de Río de Janeiro.

Adicionalmente existen otros programas o planes de desarrollo forestal de alcance nacional que buscan establecer un enfoque estratégico a través del cual sea posible implementar acciones que ayuden a la optimización de los suelos y cultivos, alcanzando de esta manera las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestales maderables y no

maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados.

Los programas definidos con base en la Ley 165 de 1994 se enfocan de igual manera en establecer mecanismos a través de los cuales sea posible implementar planes de recuperación de terrenos, ecosistemas, especies nativas, cumpliendo de esta manera con el principio de obligación al que deben obedecer todos los países contratantes del Convenio.

Es por esto que haciendo referencia a ese principio de conservación in situ de los ecosistemas y las especies en sus hábitats naturales, que existe un Plan Nacional de prevención, control de incendios forestales y restauración de áreas afectadas (Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial, 2002).

Según las estrategias de prevención y restauración de zonas afectadas por incendios forestales mencionadas en el Plan, éstas se encuentran alineadas con las directrices establecidas en el Plan Nacional emitido en el año 2002, por ello se busca la implementación de medidas de mitigación a nivel local, regional y nacional al corto, mediano y largo plazo.

Así mismo existen situaciones altamente críticas relacionadas con la erosión de los suelos, debido a la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía. Los ecosistemas en las zonas secas tienen particularidades que requieren manejos y cuidados especiales debido a las extremas de sus condiciones para los ecosistemas y especies que en ellos habitan.

Es lo que plantea la Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal, pues

...instrumenta la Política Nacional de Biodiversidad y el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, y constituye un desarrollo del componente de flora de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control al Tráfico Ilegal de Especies Silvestres expedida en el año 2002. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a)

De igual manera, la Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal se articula estrechamente con otros instrumentos y acciones que promueve y apoya el Gobierno Nacional en pro del cumplimiento de la legislación ambiental, dentro de los cuales se destacan la Ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, y el Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia, la cual reza que

Los Estados deben estar altamente comprometidos con la sostenibilidad de la biodiversidad biológica, para lo cual es importante establecer estrategias efectivas relacionadas con la conservación y la utilización equilibrada de los beneficios que presentan los ecosistemas a los diferentes grupos (7) de actores que intervienen la misma de forma directa o indirecta. Pensando en este objetivo de usos sostenible existen planes de trabajo, programas implementados dirigidos a las ecoregiones del territorio colombiano y a las especies foráneas que componen los ecosistemas nacionales. (República de Colombia, 2009)

La Política Nacional enuncia que la cooperación colectiva entre los contratantes es un factor determinante en el éxito de esta normativa aplicada, entre tanto Colombia es uno de los países con mayor biodiversidad, status que lo convierte en un punto de alto riesgo en cuanto al tráfico de especies.

Es por ello que el Estado colombiano definió una Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Tráfico Ilegal de Especies. Con dicha estrategia busca:

Identificar, priorizar, orientar, coordinar, articular y ejecutar acciones encaminadas a la disminución del tráfico ilegal de especies silvestres y a la generación de alternativas productivas sostenibles que sustituyan dicho ilícito, a partir de vínculos efectivos de coordinación entre las diferentes instituciones y demás actores directa o indirectamente responsables de la gestión ambiental. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014)

En este marco se encuentran muchos otros programas y estrategias que a partir de la Ley 165 de 1994 han sido impactadas directamente por los principios del Convenio de Río de Janeiro, sin embargo el esfuerzo en términos de protección de la biodiversidad se hacen insuficientes ante tantas demandas del contexto colombiano, y sobre todo respecto a las nuevas realidades medio ambientales que han surgido en los últimos años.

Ante estas necesidades de grandes esfuerzos, es prudente preguntarse ¿Cuáles son las políticas que debe gestarse desde el gobierno, para cumplir con las metas de la ley 165 de 1994? Y a su vez ¿Serán éstas políticas suficientes para responder al nuevo orden en cuanto a biodiversidad que se evidencia hoy en Colombia?

Pues para responder estos interrogantes, el punto de análisis de este artículo se enfoca en las políticas públicas que debe generar el gobierno para cumplir con las metas de la Ley 165 de 1994.

## **4.2 ACCIONES QUE GENERA EL GOBIERNO PARA CUMPLIR CON LAS METAS DE LA LEY 165 DE 1994**

Las políticas a su vez constituyen instrumentos de planificación que apalancan y acotan las acciones que Colombia ejecuta en el afán de proteger, sostener y fortalecer su biodiversidad y los ecosistemas de los cuales su población es usuaria directa.

Las políticas son los marcos normativos que acotan un proceder al interior de un grupo, compañía u organización, es así que a continuación se detallarán algunas de las políticas que el gobierno debe generar o actualizar entorno al compromiso de cumplir con los objetivos definidos en el Convenio de la Cumbre de Rio de Janeiro y que han sido compiladas a partir del análisis de estudios realizados para fundamentar los programas mencionados previamente.

### **Acción 1. Formulación de la Política Nacional de Biodiversidad**

La Política Nacional de Biodiversidad para Colombia aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en 1996 se fundamenta en los siguientes principios:

La biodiversidad es patrimonio de la nación y tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro de Colombia. La diversidad biológica tiene componentes tangibles a nivel de moléculas, genes y poblaciones, especies y comunidades, ecosistemas y paisajes. Entre los componentes intangibles están los conocimientos, innovaciones y prácticas culturales asociadas. La biodiversidad tiene un carácter dinámico en el tiempo y el espacio, y se deben preservar sus componentes y procesos evolutivos.

Si bien es una política definida tras un proceso legislativo, no fue incorporada desde su aprobación en los Planes Nacionales de Desarrollo. Esta política busca promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales.

### **Acción 2. Política de Bosques**

Según el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, "Distribución de Recursos para el certificado de incentivo forestal con fines comerciales"

La Política de Bosques está basada en el Certificado de Incentivo Forestal -CIF, creado por la Ley 139 de 1994. El CIF es el instrumento principal de política sectorial para el fomento de la reforestación comercial en Colombia.

Este certificado ha impulsado un crecimiento voluminoso de bosques comerciales, movimiento del sector agropecuario del país impactando positivamente la producción de muebles y productos de madera y a su vez la industria del papel. En la medida en que se está ampliando la base forestal del país y en el mediano plazo se contará con una mayor producción de madera. No obstante, se requiere de un mayor esfuerzo reconociendo el potencial que tiene Colombia en materia forestal. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009)

### **Acción 3. Política de Fauna Silvestre**

La política referente a la sostenibilidad de la fauna silvestre establece

Adoptada en el documento denominado "Gestión Ambiental para la Fauna Silvestre en Colombia", formulada por el Ministerio del Medio Ambiente y aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en el año de 1997, su objetivo general es el de generar las condiciones necesarias para el uso y aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre como estrategia de conservación de la biodiversidad y alternativa socio-económica para el desarrollo del país, asegurando la permanencia y funcionalidad de las poblaciones naturales y de los ecosistemas de los cuales hacen parte. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial & SENA 2007)

### **Acción 4. Política para el desarrollo de espacios, oceánicos y zonas costeras**

Esta política busca un desarrollo sostenible de los espacios oceánicos de los espacios oceánicos y regiones costeras e insulares. Propone que las actividades productivas deben ser coherentes entre las necesidades de la población y la conservación y preservación de los recursos marinos.

### **Acción 5. Política Nacional de Fomento a la Investigación y la Innovación Colombia construye y siembra futuro**

En esta política se considera la biodiversidad como un área estratégica y reconoce la necesidad de avanzar en el conocimiento y uso sostenible de ésta y destaca además que el conocimiento es un activo intangible de cualquier estado por lo cual esta política permite disminuir la inequidad que es un factor altamente influyente.

## **Acción 6. Política Agropecuaria**

Gran parte de los efectos negativos en la biodiversidad están relacionados con las diferencias evidentes en cuanto a las oportunidades y el acceso a ellas que tienen las diferentes poblaciones rurales. Las poblaciones rurales requieren conocimiento, apoyos e incentivos para ser parte de la solución.

Apostar por el agro es una necesidad del estado no es una opción, debido a que todos los servicios ecosistémicos dependen directamente del tratamiento y proyección del campo.

Esta política tiene considerados unos puntos adicionales que vale la pena mencionar.

- Generación de Ingresos en la Población Rural
- Incremento de la Competitividad Agropecuaria
- Ampliación y Diversificación del Mercado Interno y Externo
- Equidad en el Desarrollo Regional
- Gestión del Riesgo Agropecuario

## **Acción 7. Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional**

El desarrollo de una política debe ser integral. La conservación de la biodiversidad está estrechamente relacionada con la estabilidad de las poblaciones y grupos de comunidades ubicados en las diferentes regiones del territorio colombiano. Existen puntos importantes como:

- Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario
- Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos
- Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos a la población vulnerable
- Garantía de Acceso a los Alimentos
- Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable
- Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables
- Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los Alimentos
- Desarrollo científico y tecnológico
- Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas



Dentro de estas acciones y en relación con el impacto que tiene el Convenio de Río de Janeiro sobre los programas que emanan la Ley 165 de 1994, es prudente citar el énfasis sobre la generación de conocimiento, un elemento básico para la formulación de nuevas leyes que logren direccionar los esfuerzos del estado en virtud del nuevo orden mundial y local en temas de biodiversidad.

### **Acción 8. Propiciar condiciones para las comunidades indígenas y afrocolombianas frente a la Ley 165 de 1994**

Los comunidades Indígenas y afrocolombianas en Colombia, han soportado alrededor de 500 años de conquista, usurpación, ultrajes, explotación, vejámenes, entre otros, y que actualmente siguen enfrentando la misma problemática, deben sobrellevar además los efectos nocivos de la expedición de políticas con enfoques netamente “positivistas, racionales y conductuales. (Zapata, 2007).

En este contexto, según Gina Bibiana Pavajeau Rico, en su investigación “Comunidades Indígenas, Tierras y Recursos Naturales frente a las Políticas Públicas del Estado Colombiano”, afirma que

El Estado no ha sido inocente en el empleo de estos mecanismos de solución de conflictos, pues en todos los gobiernos se ha mantenido una clara y marcada estrategia integracionista y desmovilizadora de estas comunidades, sin que se promulguen propuestas con soluciones efectivas a los problemas que enfrentan estas etnias frente a sus tierras y el manejo de sus recursos naturales. (Pavajeau Rico, 2010)

Esto implica que en la mayoría de los casos los impactos de la implementación de una política pública no dimensionan de forma consistente los impactos negativos o inesperados en el grupo social o comunidad que habita el sector o vive del ecosistema en cuestión. Para el caso de este artículo nos enfocaremos en las comunidades indígena y afrocolombianos.

Como se enuncia en texto *Los Pueblos Indígenas de Colombia, 1997:*

Los pueblos indígenas no suelen hacer una separación tajante entre el suelo y sus recursos, tal como lo hace el derecho occidental. La tierra y sus recursos constituyen una unidad. En algunas cosmologías se considera que existe un continuo entre la sociedad, la naturaleza y el mundo espiritual. El territorio es lugar de los ancestros y morada de los sueños o amos de las plantas y de los animales. (Arango, 2012)

Los pueblos indígenas establecen una posición crítica frente al desarrollo sostenible, ya que sus creencias culturales fundamentales y cosmovisiones del mundo están basadas en las relaciones sagradas con la Madre Tierra que han sustentado todos los pueblos a través del tiempo.

El desarrollo sostenible solo puede realizarse a través de la plena vigencia y cumplimiento de los derechos humanos. Las minorías padecen la necesidad de un el desarrollo sostenible versus la necesidad del desarrollo industrial y económico.

En contradicción a la anterior situación, la Constitución Política, en su artículo 79, enuncia que las comunidades deben ser consideradas y participar activamente en las diferentes estrategias o decisiones que tengan que ver con el medio ambiente, el uso de los recursos naturales su manejo y explotación. Pero las comunidades indígenas y afrocolombianas se resienten frente a las preferencias de la definición de las políticas, donde se busca beneficiar a los sectores industriales de la economía.

Las comunidades indígenas y afrocolombianas reclaman continuamente el derecho a ser consultadas, el respeto a sus tradiciones, el uso sostenible del medio ambiente y el acceso equitativo a los servicios ecosistémicos para ellos como minorías.

En esta situación, se presentan contextos relacionados con el tema de la biodiversidad y así mismo con las competencias de las minorías en Colombia, a saber:

- No existe un estudio que pueda ubicar en términos presupuestales a cuánto asciende la deuda social que hoy se tiene con el campo. Por el contrario se refleja desplazamientos forzados, la no adjudicación de tierras y una carencia evidente de una política agrícola.
- La política minera atenta contra el desarrollo de los suelos, la estabilidad de las tierras y pone en peligro las comunidades que conviven con esta actividad económica. En cuanto a las multinacionales mineras, estas se ven inmensamente favorecidas.
- Las minorías mencionadas anteriormente reclaman una política pública agraria coherente con las necesidades del pueblo colombiano, la cual debe ser construida, con la participación directa y decisiva del movimiento agrario; una política pública que dignifique la calidad de vida de la población campesina, afrocolombiana e indígena.

Estos son los puntos más críticos que las minorías aclaman frente al Convenio de la Ley 165 de 1994, el cual debe implementarse soportado en una política de gestión integral igualitaria que incorpore en sus prácticas, planes y estrategias las necesidades de sus grupos. Las comunidades indígenas y afrocolombianas se encuentran presentes en las zonas más

impactadas por las prácticas poco sostenibles que el gobierno apalanca en pro de la industria sin pensar en los impactos a la biodiversidad.

## CONCLUSIONES

El Estado colombiano ha tenido una práctica normativa copiosa con relación a la conservación de su biodiversidad: normas constitucionales, leyes de todo tipo. Abundante jurisprudencia y doctrina. Convenios internacionales y presencia permanente de entidades como las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos de otros países. Programas y planes de gobierno a nivel nacional, regional, departamental y municipal. Además de un SINA que cuenta con un Ministerio, Corporaciones Autónomas Regionales, varios institutos autónomos de investigación ambiental; documentos de políticas económicas y sociales, CONPES, sobre bosques, desarrollo sostenible, biodiversidad, zonas costeras, oceánicas, páramos y mucho más. A pesar de todo lo anterior, Colombia no ha logrado implementar políticas de Estado o públicas que garanticen la conservación de su biodiversidad biológica.

Al respecto, Salinas Mejía (2012, pp. 9) afirma:

Una política ambiental para nuestro país debe estar soportada en una sólida base institucional, es decir, garantizar que existan aquellas dependencias encargadas de canalizar recursos y realizar acciones con el exclusivo fin del mejoramiento de la calidad del ambiente. De esta manera, se hace necesario que la comunidad académica, las ONGs ambientalistas sigan generando conocimiento y nuevas propuestas en torno a la argumentación de esta necesidad, para que próximos gobiernos entiendan que debe haber un fortalecimiento en la institucionalidad ambiental y no un desmantelamiento como se evidenció en los últimos años.

Esta apreciación, que se suma a los principios y metas de la Ley 165 de 1994, es también la misma conclusión a la que llega este ejercicio investigativo. Se ha hecho manifiesta la urgencia de una voluntad política que se concrete en acciones tales como: la destinación del PGN hacia la variable ambiental y su institucionalidad, de tal forma que dicha destinación se realice mediante una relación entre variables como el crecimiento de la población y crecimiento del PIB y crecimiento del mismo PNG, ya que para que cualquier política funcione se debe partir de la existencia de unos recursos fijos para que se pueda obtener la eficacia y eficiencia en los resultados esperados de dicha política.

Además de estas acciones, es imperante que se dé un cambio de visión en la variable ambiental en los procesos de desarrollo, para lo cual debe existir

un replanteamiento del concepto de desarrollo sostenible por parte del gobierno y de sus funcionarios, a fin de generar mayor compromiso hacia las metas a largo plazo en torno a la conservación ambiental.

En esta misma línea, para generar un ambiente óptimo para que el impacto del Convenio de Río de Janeiro sea más profundo desde la visual de los programas que se gestan de la Ley 165 de 1994, es necesario entender que los esfuerzos del derecho ambiental se han concentrado en la creación de una malla adecuada de normas, jurisprudencia y doctrinas. Ahora se debe de hacer la implementación de una estructura sustantiva que lo haga efectivo en las relaciones económicas y sociales de los colombianos, para no seguir prometiéndolo más de lo que se puede cumplir y romper lo que podríamos llamar una demagogia normativa en la que mucho se normatiza y poco se hace o se puede hacer, esto enfocado en el fortalecimiento del presupuesto para temas de biodiversidad.

Plantea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el V informe de Biodiversidad de Colombia, ya citado, que el sistema ambiental en Colombia tiene el problema de contar con un bajo presupuesto y con muy poca inversión, lo cual lo hace un sector muy débil. A pesar de ser el segundo país más biodiverso del mundo, se ubica en la posición número 27 de los 40 países con menos protección de su fauna y flora. (Anthony Waldron et al., 2013).

Una propuesta clara para superar este estado lamentable de falta de recursos para la conservación de los ecosistemas, es aprovechar lo que se ha planteado, para el año 2014, esto es la reforma a la Ley 1530 de 2012 o Sistema General de Regalías, para que se incluyera el 5% de estas regalías en la conservación e investigación de la biodiversidad colombiana. Estos ingresos corrientes por regalías y compensaciones que para el período 2015-2016 son de 18.3 billones de pesos representarían para la conservación y compensación ambiental, más otros recursos, aproximadamente 915 mil millones de pesos.

Siendo que la fuente principal de ingresos son las regalías de la explotación de hidrocarburos, minerales y otros recursos naturales, no se explica porque parte de ellos no van a compensar el daño causado, como contraprestación económica, a título de regalías, sin perjuicio de otro tipo de compensación a la cual se tuviera derecho, para la conservación de aquellos ecosistemas importantes para la biodiversidad.

Legalmente esta propuesta tendría como soporte todo el desarrollo jurídico en torno a la conservación de la biodiversidad. La jurisprudencia y doctrina

sobre el tema y especialmente el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto legislativo 5 de 2011 el cual dice: “Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos **para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales**; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación”.

Si la nueva ley no incluyera recursos importantes para investigación y conservación de la biodiversidad, se podría adelantar una acción de inconstitucionalidad frente a ésta, además de acciones de cumplimiento de cara a una serie de normas y convenios internacionales, como el de Río de Janeiro, que buscan conservar la diversidad biológica.

Adicional a este esfuerzo de corte económico, es necesario y urgente que el país defina qué debe conservar y dónde conservarlo. Sin tener solo en cuenta el porcentaje del territorio implicado, se debe buscar que haya una representación del mayor número de los ecosistemas que son muy numerosos y complejos. Para la selección de las aéreas a conservar se deben de considerar unos atributos biológicos y ecológicos dentro de unos aspectos funcionales de los ecosistemas y de una valoración social, cultural y antropológica de estos.

El trabajo realizado por Andrade & Corzo (2011), plantea las deficiencias que se presentan en distintas áreas de conservación en Colombia: la región árida del Caribe, las selvas húmedas del norte del Chocó, el Magdalena, los Andes y la Orinoquía. Así mismo afirman que desde el punto de vista de la representatividad de los 182 tipos de ecosistemas terrestres solo 42 (23,1%), tienen representatividades superiores al 10% en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, mientras que los 140 tipos de ecosistemas restantes tienen insuficiente o ninguna representatividad en el mismo (33,5% y 43,4% respectivamente).

Un mecanismo efectivo para definir las áreas a proteger, sería la creación de los *Polígonos de Utilidad Pública, Interés Social y Ambiental*, a los cuales se les daría la declaratoria de utilidad pública y de interés social y ambiental. Después de llegar a un consenso con las comunidades que los habitan, se elaborarían los respectivos Planes de Manejo Ambiental mientras se hace, donde sea necesario, la adquisición y legalización de estas propiedades para que se conviertan en bienes inembargables, inalienables e imprescriptibles y de declaratoria a perpetuidad. Este mecanismo de declaratoria de utilidad pública e interés social ya existe en el artículo 16 de la Ley 56 de 1981.

Para la protección y el fortalecimiento de los territorios indígenas y las comunidades afrocolombianas se debe de estudiar la posibilidad de incluirlos en el SINAP y darles reconocimiento como autoridades ambientales, dado que los territorios que estas comunidades ocupan son estratégicos para la conservación de la biodiversidad. Si consideramos las cifras del Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia de 2011, encontramos que en el territorio colombiano las áreas de propiedad colectiva indígena representan el 29,8% de la superficie continental y los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas cuentan con un poco menos del 5%, de los cuales más del 80% no son aptos para las labores agropecuarias (Naciones Unidas, 2011). Debe dársele un manejo ambiental a estos territorios conjuntamente con las comunidades. Esto no debe afectar la autonomía que les ha dado la Constitución y las leyes frente al manejo de sus territorios. Además, se le estaría dando cumplimiento a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente el artículo 29: “los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y a la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos; y a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos” (Naciones Unidas, 2008)

La conservación de la biodiversidad se debe asumir conjuntamente con la defensa de los derechos humanos de los habitantes de estos ecosistemas, especialmente de los pueblos indígenas y afro descendientes, y con la movilización ciudadana, como lo vienen haciendo algunas comunidades que a través de consultas populares rechazaron las actividades mineras en sus territorios. El país debe cumplir con el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica y especialmente la Decisión 28 de la VII Conferencia de las Partes, realizada en Malasia en el 2004. Esta Conferencia planteó que el sistema de áreas protegidas debe de ser completo, eficazmente gestionado y ecológicamente representativo. Para lo cual debe buscarse la definición de esas áreas y los mecanismos jurídicos, sociales, culturales y económicos que permitan garantizar su protección y declararlas protegidas dentro del SINAP. En esto hay concordancia con el Decreto 2372 de 2010, que reglamento lo relacionado con el SINAP y las categorías de manejo que lo conforman. Lo anterior solo sería válido si el país considera que la creación de áreas protegidas es una buena alternativa para la conservación de la biodiversidad y en general del patrimonio natural. Todo esto dentro de la construcción de políticas públicas para la protección de la biodiversidad.

Finalmente, y como resultado de las exploraciones de este artículo, es prudente decir que respecto al impacto del Convenio de Diversidad Biológica de Río de Janeiro, a partir de la evaluación la Ley 165 de 1994, y enfáticamente de los programas que de éste se desprenden, la capacidad institucional se concentra más en la formulación de políticas, programas y acciones inmediatistas, que en estrategias a largo plazo, de ahí que hablar de programas enfocados en los resultados proyectados, es casi una utopía, más aun teniendo en cuenta el nuevo orden en cuanto a la biodiversidad en Colombia, el mismo que está enfrentando disputas internacionales que van más allá de su protección y que han trascendido únicamente a debates de propiedad.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrade G. I. y Corzo G.A. (2011). *¿Qué y dónde conservar?* Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia. 188 p.

Arango, R. S. (2012). *Los Pueblos Indígenas de Colombia, 1997: desarrollo y territorio.* Bogotá: Tercer Mundo.

Cabrera E., Vargas D.M., Galindo G., García M.C., Ordoñez M.F. (2011). *Memoria Técnica: Cuantificación de la tasa de deforestación para Colombia. Periodo 1990 2000,2000-2005.* Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. 22 p.

Castiblanco, C., Valbuena, S. y Palacios, M.T. (2009). *Descripción y análisis de las metodologías existentes de valoración de compensaciones ambientales y sociales que sean aplicables al contexto colombiano.* Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, The Nature Conservancy, World Wildlife Fund, Conservación Internacional. 80 p.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). *Distribución de recursos para el certificado de incentivo forestal con fines comerciales.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). *Lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas: Documento CONPES 3680 de 2010.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 6 p.

Corzo, G. (2008). *Áreas prioritarias para la conservación "in situ" de la biodiversidad Continental en Colombia.* Bogotá: Sistema Nacional de Áreas Protegidas. 40 p.

Departamento de Planeación. (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas.* Bogotá: DNP. *Serie de Guías Metodológicas "Sinergia"*

Fondo Mundial para la Naturaleza. (2014). *Colombia se enfrenta a grandes retos para no seguir perdiendo su biodiversidad [en línea].* Bogotá: WWF Colombia. Disponible en: <http://www.wwf.org.co/>

Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras, Instituto Amazónico de

Investigaciones Científicas, Instituto de Investigaciones Ambientales. (2007). *Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos de Colombia*. Bogotá. 285 p.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *V Informe de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 101 p.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012a). *Colombia, 20 años siguiendo la Agenda 21*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá. 152 p.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012b). *Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012c). *Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). *Política Nacional para la gestión de la Biodiversidad*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y SENA (2007). *Principios y políticas ambientales constitucionales y legales*. En: Estrategia Nacional de Transferencia de Tecnología Ambiental en Especies Promisorias de Fauna y Flora Silvestres. Bogotá: Biblioteca Virtual Luis Angel Arango. Recuperado el 11 de Junio de 2014, Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ciencias/sena/cursos-de-capacitacion/estrategia/strate5.htm>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). *Metodología general para la presentación de estudios ambientales*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial p. 72.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2002). *Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y restauración de áreas afectadas*. Bogotá: Comisión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2009). *Programa Nacional de Biocomercio*. Bogotá: Dirección de Ecosistemas.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Fundamentos conceptuales para una política de biodiversidad 2010-2020*. Bogotá: Dirección de Ecosistemas.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010a). *Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación & Instituto Alexander Von Humboldt. (1995). *Política Nacional de Biodiversidad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Naciones Unidas. (1992). *Convenio sobre diversidad biológica*. Río de Janeiro: ONU.

Naciones Unidas. (2008). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. New York. 19 p.

Naciones Unidas. (2013). *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: Resumen descriptivo de los temas emergentes identificados mediante el proceso de prospectiva del PNUMA y el GEO-5*. México: Naciones Unidas.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2014). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014*. Bogotá: Naciones Unidas.

Pavajeau Rico, G. B. (2010). *Comunidades indígenas, tierras y recursos naturales frente a las políticas públicas del Estado colombiano*. Bogotá: Universidad libre de Colombia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza: Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011*. Bogotá: INDH PNUD

República de Colombia. (1974). *Decreto-Ley 2811 de 1974: por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Bogotá

República de Colombia. (1981). *Ley 56 de 1981: por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica y acueductos, sistemas de riego y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras*. Bogotá.

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.

República de Colombia. (1993). *Ley 99 de 1993*: por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá.

República de Colombia. (1994). *Ley 165 de 1994*: por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Bogotá.

República de Colombia. (2011). Acto legislativo 5 de 2011: por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

Sáenz, S., Walschburger, T., León, J., y González, J. (2010). *Manual para asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad. Convenio de Asociación No.09 de 2008*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, The Nature Conservancy, World Wildlife Foundation, Conservación Internacional. 51 p. 45.

Salinas Mejía, A. (2012). La política ambiental y su institucionalidad en Colombia. *Estudios CICA*, 21. Disponible en: [http://huespedes.cica.es/gimadus/20/07\\_john\\_alexander\\_salinas\\_mejia.html](http://huespedes.cica.es/gimadus/20/07_john_alexander_salinas_mejia.html)

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2011). *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020*. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Waldron , Anthony et al. (2013). Targeting global conservation funding to limit immediate biodiversity declines. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110 (29). Doi: 10.1073/pnas.1221370110. Recuperado en noviembre 7 de 2013.. Bogotá: Ministerio de

Zapata, C. (2007). *La jurisdicción constitucional, análisis crítico de las políticas para pueblos indígenas en Colombia. Propuestas de construcción y seguimiento de políticas desde la organización social*. Bogotá: Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos.