

## **Análisis de los incentivos ambientales para la protección de áreas y ecosistemas estratégicos en el marco del Acuerdo de Paz en Colombia.**

**Sara M. Osorio Marín<sup>1</sup>**

### **Resumen**

Este documento identifica y analiza herramientas de control a fin de verificar el cumplimiento en los pagos de incentivos ambientales en áreas protegidas en el marco del acuerdo de paz en Colombia, por esto, a partir de una investigación cualitativa y con el estudio de textos, se efectuó la interpretación de políticas y programas, resaltando los criterios más comunes identificados entre el Acuerdo de Paz, el CONPES 3886, el Decreto 870 de 2017 y el Decreto 1007 de 2018, proceso que permitió determinar cómo cada uno de los documentos analizados establece estrategias para la implementación de los Pagos por Servicios Ambientales, no solo en todo el territorio nacional, sino también involucrando los territorios en los cuales se desarrollan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, evidenciándose que el cumplimiento de las estrategias se da a partir del establecimiento de un Plan Marco de Implementación, documento que surge posterior al Acuerdo de Paz como herramienta para la ejecución de todas los planes y programas indicados en el documento firmado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), dándole cumplimiento a la continuidad de la política de pago de servicios ambientales conforme se establece en el Acuerdo Final.

### **Abstract**

This document identifies and analyzes control tools in order to verify compliance with environmental incentive payments in protected areas within the framework of the peace agreement in Colombia, therefore, based on qualitative research and the study of texts, it is carried out the interpretation of policies and programs, highlighting the most common criteria identified between the Peace Agreement, CONPES 3886, Decree 870 of 2017

---

<sup>1</sup> Administradora Ambiental egresada de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad Piloto de Colombia

and Decree 1007 of 2018, a process that allowed determining how each of the documents analyzed establishes strategies for the implementation of Payments for Environmental Services, not only throughout the national territory, but also involving the territories in which Development Programs with a Territorial Approach are developed, evidencing that compliance with the strategies occurs from the establishment of a Plan Implementation Framework, a document that arises after the Peace Agreement as a tool for the execution of all the plans and programs indicated in the document signed between the National Government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia - People's Army (FARC-EP), in compliance with the continuity of the environmental services payment policy as established in the Final Agreement.

**Palabras clave:** Acuerdo de Paz, Ecosistemas estratégicos, Incentivos ambientales, Áreas protegidas, Pago por servicios ambientales.

**Keywords:** Peace Agreement, Strategic ecosystems, Environmental incentives, Protected areas, Payment for environmental services.

## 1. Introducción

Más de cincuenta años duro el conflicto armado generado por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), organización guerrillera insurgente y terrorista que considero la violencia como único método de lucha revolucionaria que “transformaría la sociedad colombiana”.

Para este contexto, el gobierno colombiano busco la manera de abrir un nuevo capítulo en su historia por medio del establecimiento del proceso de paz, dando como resultado, un acuerdo que busco concentrar todos los esfuerzos en construir una paz estable y duradera, incluyendo en él, un plan de desarrollo agrario integral con acceso a tierras y servicios como estrategia de sustitución sostenible de cultivos ilícitos. Al respecto Montes (2018) afirmo lo siguiente:

Durante el año 2016 Colombia fue protagonista de un hecho que partió la historia del país en dos, la firma de un “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Acuerdo Final) suscrito entre el

Gobierno Nacional y el grupo armado ilegal Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). Este hecho de gran importancia para el país, por poner fin a un conflicto de más de 50 años con una de las guerrillas más antiguas de la región, tendrá, sin lugar a dudas, un impacto muy importante, entre otros aspectos, para la protección del medio ambiente, pues no solo se podrá tener acceso a áreas de especial importancia ecológica (tradicionalmente ocupadas por grupos ilegales), sino porque también implica que se deberá hacer un esfuerzo mayor por planificar el uso del suelo y de los demás recursos naturales para que exista una mejor y más equitativa distribución de las oportunidades, tal como lo establece el Acuerdo de Paz, particularmente con relación a la iniciativa denominada Pagos por Servicios Ambientales (PSA). (p. 2)

Dentro de este orden de ideas, el Acuerdo de Paz se convierte en el documento construido por parte del Gobierno y las FARC-EP, con el fin de poner fin al conflicto armado nacional y buscando garantizar la sostenibilidad socio ambiental del país en procura de implementar las diferentes medidas con la participación activa de la ciudadanía, conjunto que finalmente se verá beneficiado a partir de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional, ya que según el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO (2019) “la zonificación ambiental permitirá identificar áreas ambientalmente sensibles para su protección y el mejor uso de los suelos para el aprovechamiento productivo (p. 114).

“Aprovechamiento productivo” que en el marco de desarrollo de este acuerdo se incluye el Pago por Servicios Ambientales (PSA), el cual la FAO (2009) indica que consiste en la aplicación de una herramienta de valoración económica para garantizar la recuperación, preservación y conservación de servicios ambientales definidos que proveen ecosistemas vulnerables (pp. 30-31), ya que a través de este, los compradores o quienes se benefician de los servicios ecosistémicos compensan por medio de incentivos económicos voluntarios a quienes manejan la tierra (proveedores de servicios ambientales) con pagos de manera directa, ininterrumpida y a largo plazo (Wunder, 2006), siendo posible así el visualizar los PSA de la manera en que los define Sven Wunder (2006), ya que este investigador economista los precisa como una transacción voluntaria, donde un Servicio Ambiental (SA), es “comprado” por al menos un comprador,

sólo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental transado, es decir, condicionado (p.3)

Así las cosas, en relación a lo descrito hasta el momento y como es indicado en la Reforma Rural Integral, con la protección de las zonas de reserva, se busca el reconocimiento por la prestación de servicios ambientales para la conservación y restauración de los ecosistemas estratégicos que fueron afectados por el conflicto armado colombiano, no solo para dar cumplimiento a una parte vital del acuerdo firmado, sino con el fin de estimular la preservación, conservación y restauración de los ecosistemas estratégicos, es decir, tomando los PSA como una herramienta del Gobierno Nacional para la recuperación de estas zonas.

Al respecto Wertz-Kanounnikoff, Moreno-Sánchez & Wunder (2007) afirmaron lo siguiente:

La idea es que quienes se benefician de los servicios del ecosistema paguen “quid pro quo” de manera directa y contractual a quienes manejan la tierra para garantizar la conservación y restauración de los ecosistemas. De esta forma, se espera que quienes manejan la tierra reciban un incentivo directo que les motive a considerar la conservación de los ecosistemas entre sus usos rentables de la tierra; desde una perspectiva social, esto daría como resultado mejores usos del suelo que si tales pagos no tuvieran lugar. (p.40)

Por todo lo anterior, la presente investigación tomo como objetivo general el identificar y analizar las herramientas de control a fin de verificar el cumplimiento en los pagos de incentivos ambientales en áreas protegidas en el marco del acuerdo de paz en Colombia y la Política de Pago de Servicios Ambientales desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, bajo el decreto 870 de 2017, lo anterior, considerando el desconocimiento de las comunidades rurales sobre la implementación de estrategia de pago por Servicios Ambientales.

Para ello, se desarrollaron tres objetivos específicos definidos así: primero, determinar los criterios comunes entre el acuerdo de paz y la política de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), segundo, analizar las estrategias y/o líneas de acción para el pago de incentivos económicos y finalmente como tercer objetivo, identificar bajo que escenarios se asegura la continuidad de la política de pago de servicios ambientales

conforme se establece en el Acuerdo de Paz para cada uno de los gobiernos que estarán por el término de la vigencia del acuerdo de paz y la continuidad del mismo.

De esta manera se dio desarrollo a este artículo buscando desplegar un análisis de los incentivos ambientales para la protección de áreas y ecosistemas estratégicos en el marco del Acuerdo de Paz firmado en Colombia.

## **2. Metodología**

El tipo de investigación aplicado fue cualitativo, ya que por medio del análisis de textos se interpretaron políticas y programas mediante una indagación sistemática que se encargó de describir y explicar el diseño, operación, efectos, justificaciones e implicaciones del objeto de estudio.

Lo anterior permitió identificar y analizar las herramientas de control que admiten verificar el cumplimiento en los pagos de incentivos ambientales en áreas protegidas en el marco del acuerdo de paz en Colombia.

“Puede definirse la metodología cualitativa como la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable” (Quecedo & Castaño, 2002, p. 7). Por ello, se efectuó una investigación sistemática de instrumentos, teniendo en cuenta la metodología cualitativa descriptiva, lo cual dio acceso a la revisión de la documentación existente: Acuerdo de paz, CONPES 3886, Decreto 870 de 2017 y Decreto 1007 de 2018, desarrollando una identificación tanto de estrategias como de mecanismos de control establecidos en el marco normativo.

De esta manera, con la revisión tanto de la situación normativa como de su alcance, estrategias y ámbito de aplicación, se llegó al análisis y establecimiento de las líneas de acción y de las herramientas de control.

Por lo mencionado, se diseñó una matriz de relación de las diferentes temáticas, instrumento que se usó para identificar: las medidas de control sugeridas y la efectividad en la implementación de las metas establecidas.

Dicha matriz contempla los criterios que son comunes entre los diferentes documentos, valorándose con los números de uno a tres, correspondiendo cada número en su orden a valoraciones baja, media y alta, con el fin de determinar la representatividad de cada uno de ellos.

Lo anterior, se indica en la Tabla 1 denominada: Matriz multi criterio.

**Tabla 1.** Matriz multi criterio

Valoración		Criterios
1	Bajo	En el documento no se indican elementos que refieran
2	Medio	La indicación de los elementos se establece de manera parcial
3	Alto	Los elementos indicados son lo suficientemente claros en el desarrollo del documento

Con base en lo anterior, se efectúa el análisis del contenido incorporando los instrumentos y procesos adoptados por el Gobierno Nacional, argumentando las medidas faltantes y/o complementarias frente a la política de pago de servicios ambientales, las guías definidas por entes internacionales y las recomendaciones para asegurar la continuidad de las estrategias establecidas por el tiempo determinado en el acuerdo.

Este trabajo se desplegó en 3 fases, es decir, una por cada objetivo específico, desarrolladas por medio de la técnica de investigación documental, dado que el proceso se basó en la recopilación de antecedentes a través de documentos formales e informales que fueron esenciales para fundamentar y complementar la indagación, razón por la cual cada fase se llevó a cabo de la siguiente manera:

1er Fase. Con el fin de determinar los criterios comunes entre el acuerdo de paz y la política de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), se desarrolló tanto un análisis como una matriz, que hacen posible identificar la situación normativa actual del país sobre el tema. 2da Fase. Se analizaron las estrategias y/o líneas de acción para el pago de incentivos económicos, esto por medio del estudio y revisión del Plan Marco de Implementación (PMI) y 3ra Fase. Finalmente, se identificó bajo que escenarios se asegura la continuidad de la política de pago de servicios ambientales conforme se establece en el Acuerdo de Paz, es decir, para cada uno de los gobiernos que estarán por el término de la vigencia del acuerdo de paz y por medio del vínculo establecido entre el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territoriales.

### 3. Resultados

#### 3.1 Determinar los criterios comunes entre el acuerdo de paz y la política de Pagos por Servicios Ambientales (PSA)

Con el fin de desarrollar el tema y así mismo entrar en contexto, es necesario precisar que las áreas protegidas están definidas bajo la Ley 165 de 1994, entendiéndose que este concepto se refiere a aquellas áreas geográficas que han sido designadas o reguladas y administradas a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación, definición misma que se encuentra dada por el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, el cual tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación tanto justa como equitativa en los beneficios.

En Colombia, actualmente se encuentran establecidas alrededor de 31.408.466 hectáreas de áreas protegidas a diciembre de 2020 (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2020), las cuales se clasifican en áreas protegidas nacionales, regionales y privadas según lo establecido en el marco del Decreto 2372 de 2010, que reglamenta el Decreto 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, definiendo las categorías de manejo que lo conforman y dictando otras disposiciones.

En la Tabla 2 se enuncia la categoría de las áreas protegidas en Colombia.

**Tabla 2** Categoría de las áreas protegidas

Áreas protegidas públicas	Áreas protegidas privadas
Sistema Nacional de Parques Naturales	Reservas naturales de la sociedad civil
Reservas forestales protectoras	
Parques naturales regionales	
Distritos de conservación de suelos	
Áreas de recreación	

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto 2372 de 2010 (2020).

Así las cosas, Colombia cuenta con herramientas para la conservación de áreas protegidas, pero se hace necesario contar también tanto con mecanismos de control

como de seguimiento para el cumplimiento de las mismas, dado que las políticas y estrategias de desarrollo sostenible entorno a la protección del medio ambiente se encuentran descentralizadas e incluso existen diferentes herramientas de conservación sobre un mismo ecosistema estratégico, en especial en aquellas áreas que no se encuentran protegidas, lo cual dificulta y conlleva a inconsistencias entre las estrategias propuestas desde el marco normativo y las políticas generadas en torno al Acuerdo final. De esta manera, en esa búsqueda de paz entre el gobierno nacional y los grupos armados como las FARC, el 24 de noviembre de 2017, se firmó el acuerdo entre el presidente de la República de Colombia Juan Manuel Santos y el comandante del estado mayor central de las FARC-EP, estableciendo diferentes acuerdos que pretenden contribuir al desarrollo del país y transformación necesaria para sentar las bases de una paz duradera, estableciendo en este documento, un tópico enunciado “Reforma rural integral”, la cual contribuye a la transformación del campo para la evolución y buen vivir de la población rural, buscando erradicar la pobreza, promover la igualdad y proporcionar el disfrute de los derechos de la ciudadanía (Gobierno Nacional de Colombia - FARC-EP, 2016).

Este Acuerdo Final, establece frente a la protección de las zonas de reserva y con el fin de delimitar la frontera agrícola, la necesidad de proteger las áreas de especial interés ambiental, generando para la población que colindan con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre el medio ambiente y bienestar y buen vivir, lo anterior bajo los principios de participación y desarrollo sostenible. En este sentido, Bernal Amaya (2020) afirma que:

En las últimas décadas se han intentado redoblar esfuerzos en materia de preservación y conservación del medio ambiente en todo el mundo; se han suscrito diversos acuerdos y convenios con la finalidad de poder materializar los proyectos que buscan garantizar un desarrollo sostenible. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes para combatir la problemática ambiental que padece la humanidad y que día a día incrementa a pasos agigantados en el deterioro de nuestros ecosistemas. La poca eficacia de los mecanismos implementados, adicional a la falta de incentivos financieros para la preservación de los ecosistemas naturales y la gran variedad de servicios que estos ofrecen, conlleva a desarrollar nuevos sistemas de

protección como alternativas a modelos anteriores sin éxito. Derivando de esto como método de conservación el pago por servicios ambientales. (p. 4)

Basados en conceptos como este en Colombia se crea la Política de Pago por Servicios Ambientales desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, bajo el Decreto 870 de 2017, el cual tiene una naturaleza instrumental para facilitar y asegurar la implantación y desarrollo normativo, dando como resultado la adopción de medidas para el cumplimiento de los requisitos de conexidad, estricta y suficiente del Acuerdo Final.

El objeto del dicho Decreto, conforme lo establecido en su artículo 1 es: “... *Establecer las directrices para el desarrollo de los Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración*” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Colombia, 2017, p.2), buscando así, generar una mayor riqueza por el medio ambiente, a fin de proteger los recursos naturales para la conservación y sostenibilidad del territorio y contribuir en la mejora de la calidad de vida de la población que se encuentra en las zonas de influencia que estuvieron en el marco del proceso del conflicto (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2015).

Con todo esto, la generación de los incentivos ambientales, se convierte en un apoyo económico para familias o comunidades que habitan o se encuentran próximas a zonas a considerarse como área protegida, ya sea porque se encuentra una cuenca, bosque, paramo, lago o humedal, entre otros.

Ahora bien, tomando lo anterior, el documento CONPES 3886, fija los lineamientos de la Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la Construcción de la Paz.

Entre los objetivos de dicha política se encuentra (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p.32):

- *La generación de lineamientos y directrices técnicas, operativas y de investigación que faciliten la preparación e implementación de los PSA.*

- *Promover la coordinación y articulación institucional que fortalezcan las capacidades técnicas de las entidades nacionales y sub nacionales para la implementación de los esquemas de PSA, y por ultimo*
- *Brindar la orientación de un marco normativo alineado a la política para brindar seguridad jurídica en la inversión de los recursos en PSA.*

De esta manera el documento CONPES, enmarca y establece los objetivos de la propuesta de política de los PSA y el plan de acción para su cumplimiento, aportando así un medio para lograr cumplir con la meta establecida a 2030 de la implementación de los PSA, alcanzando un millón de hectáreas protegidas bajo este esquema.

Por otro lado, el Decreto Ley 870 de 2017, establece el pago de servicios ambientales y otros incentivos para la conservación, teniendo en cuenta que el acuerdo de paz, indica que conviene el desarrollo de programas como el reconocimiento de servicios ambientales, en áreas y ecosistemas estratégicos a través de acciones de preservación y restauración.

Y el Decreto 1007 de 2018, establece las directrices para el Pago de Servicios Ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre un privado o público y el propietario, poseedor u ocupante

Una vez efectuada la identificación y análisis de los documentos, a saber, Acuerdo de Paz, CONPES 3886, Decreto 870 de 2017 y Decreto 1007 de 2018, se simplifica en la siguiente tabla el objetivo de cada norma, su alcance y el ámbito de aplicación.

**Tabla 3. Situación Normativa**

Norma	Objetivo	Situación normativa	Alcance	Estrategias	Ámbito de aplicación
Acuerdo de paz	Busca tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la	Vigente	En el numeral 1 del acuerdo de paz, se encuentra enfocado hacia la Reforma Rural Integral, la cual busca la transformación estructural del campo, creando	No cuenta con estrategias para los PSA Establecer en un plazo no mayor a dos años un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita	

Norma	Objetivo	Situación normativa	Alcance	Estrategias	Ámbito de aplicación
	sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía		condiciones de bienestar para la población presente en el ámbito rural	actualizar y de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben ser de manejo ambiental especial	
CONPES 886	Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz, las estrategias conllevan a solucionar la problemática subyacente del conflicto armado	Vigente	Pago de servicios ambientales a través de un incentivo monetario o especie, a ocupantes de predios de las poblaciones afectadas por el conflicto armado (CONPES 3850 Fondo Colombia en Paz) para recuperar y conservar los ecosistemas estratégicos.	Establecer mecanismos de articulación interinstitucional que fortalezca la institucionalidad para implementar los PSA	Ampliar y alinear el marco de política y normativo para los PSA
Decreto Ley 870 de 2017	Establece el pago de servicios ambientales y otros incentivos para la conservación, teniendo en cuenta que el acuerdo de paz conviene en desarrollo de programas como el reconocimiento de SA en áreas de preservación y restauración	Vigente	Establecer las directrices para el desarrollo de los PSA que sean financiados o cofinanciados con recursos públicos y privados	Articulación institucional. Financiación del incentivo de los PSA. Reporte de los operadores de los proyectos de PSA públicos y privados ante las Autoridades Ambientales de su jurisdicción. Armonización con los planes y programas previstos en el Acuerdo Final.	Aplica personas públicas o privados que promuevan, diseñen o implementen proyectos de pago por servicios ambientales financiados o cofinanciados con recursos públicos o privados.
	Establece las directrices para el	Vigente	Reglamentar el incentivo de pago	Acciones de preservación y	Aplica a las autoridades

Norma	Objetivo	Situación normativa	Alcance	Estrategias	Ámbito de aplicación
Decreto 1007 de 2018	Pago de Servicios Ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos		por servicios ambientales.	restauración, mediante la celebración de acuerdos voluntarios.	ambientales, entidades territoriales y demás personas públicas o privadas, que promuevan, diseñen o implementen proyectos de pago de servicios ambientales financiados o cofinanciados con recursos públicos o privados.

Fuente: Elaboración propia con información del Acuerdo de Paz, CONPES 3886, Decreto 870 de 2017 y Decreto 1007 de 2018 (2020).

Teniendo en cuenta el análisis anterior, se identificaron los diferentes criterios más comunes entre cada una de las normas, reconociendo entre ellos los siguientes:

- Define estrategias para la implementación de los PSA.
- Los PSA aplican para ecosistemas estratégicos en todo el territorio nacional.
- Se establecen los PSA para territorios donde se ejecutan PDET.
- Cuenta con mecanismos de articulación interinstitucional.
- Los planes de acción están enfocados con el Acuerdo de Paz.

De conformidad con esto, se hace la evaluación de los criterios de acuerdo con la ponderación indicada en la Tabla 1 (explicada en la metodología), para así obtener un juicio de valor, es decir, valorando con números de uno a tres, correspondiendo cada número en su orden a valoraciones baja (rojo), media (amarillo) y alta (verde) así:

**Tabla 4.** Situación Normativa

Criterio de evaluación	Acuerdo de paz	Conpes 3886	Decreto ley 870 de 2017	Decreto 1007 de 2018
Define estrategias para la implementación de los PSA	3	3	3	3
Los PSA aplican para ecosistemas estratégicos en todo el territorio nacional	3	3	3	3
Se establecen los PSA para territorios donde se ejecutan PDET	2	3	3	2
Cuenta con mecanismos de articulación interinstitucional	3	3	3	3
Los planes de acción están enfocados con el Acuerdo de Paz	1	2	3	1

Fuente: Elaboración propia con información del Acuerdo de Paz, CONPES 3886, Decreto 870 de 2017 y Decreto 1007 de 2018 (2020).

Una vez ponderados cada uno de los criterios de evaluación determinados en esta tabla y estableciendo de acuerdo con la situación normativa que se lista de cada uno de los documentos analizados se evidencia que el 74% tienen una ponderación alta, lo que sugiere que los elementos indicados son lo suficientemente claros en cada documento, el 16% corresponde a una ponderación media indicando que los elementos se establecen de manera parcial y el 10% restante, obedece a una valoración baja, correspondiente a la no indicación de los elementos enunciados. Así las cosas, es necesario resaltar la importancia de que los documentos manejen claridad en los criterios seleccionados, dado que este aspecto se puede convertir en una exigencia, por el manejo de información sensible que debe estar dirigida para todo tipo de población.

### 3.2 Estrategias y/o líneas de acción para el pago de incentivos económicos

Con el fin de identificar las estrategias y/o líneas de acción establecidas en los diferentes documentos descritos en el numeral anterior, se efectúa la revisión del Plan Marco de Implementación (PMI), el cual, de acuerdo con lo establecido en el numeral 6.1 del Acuerdo Final denominado: “Mecanismos de Implementación y verificación” se establece que debe adoptarse por medio de un conjunto de propósitos, objetivos, metas, prioridades e indicadores, teniendo en cuenta las recomendaciones de política y las medidas que sean necesarias, definiendo una priorización y secuencia (cronograma) e

instituciones responsables e incluyendo las distintas fuentes de financiación según corresponda.

De esta manera, dicho documento orienta las políticas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final dentro de los próximos 13 años, conteniendo los pilares, estrategias y productos, necesarios para cada uno de los puntos del mismo.

En este sentido, se enfoca en el primer punto del Plan Marco de Implementación denominado: “Reforma Rural Integral (RRI) - Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva” dado que este establece la estrategia para el uso del suelo y gestión catastral (multipropósito), que tiene como objetivo principal el delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar, para la población que colinda con estas o que las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar del buen vivir (Departamento Nacional de Planeación, 2020), estableciendo que las acciones determinadas dentro del Plan Marco de Implementación para el cumplimiento en los pagos de incentivos ambientales en áreas protegidas, se deben enfocar específicamente en la creación y adopción de incentivos para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre vocación y uso del suelo.

Por ello, para el cumplimiento de este compromiso el Plan Marco de Implementación define: producto, indicador, responsable y periodo de ejecución de los mecanismos de implementación y verificación que se relacionan así:

**Tabla 5.** Producto, indicador, responsable y periodo de ejecución de los mecanismos de implementación y verificación

Producto	Indicador	Responsable	Periodo de ejecución
Opciones de generación de ingresos e incentivos para las comunidades que colindan o viven en áreas de manejo ambiental especial de acuerdo a las restricciones ambientales y la aptitud de uso del suelo	Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	13 años

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Marco de Implementación (2020).

Con todo esto, se define que el mecanismo de articulación adoptado es el Pago por Servicios Ambientales, no solo con el fin de controlar la deforestación y otorgar incentivos

económicos para la preservación o restauración de ecosistemas ambiental y socialmente estratégicos sino que se implementará con el PMI, a través de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales, cuyo objeto será orientar y coordinar las políticas públicas, planes, programas, actividades y los proyectos estratégicos que dentro del ámbito de sus competencias deben llevar a cabo las entidades para el control a la deforestación y la gestión de bosques naturales en el país (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Así las cosas, para el pago de los servicios ambientales, desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se presenta el Proyecto Tipo, el cual es un modelo que facilita la formulación de dicho proyecto. Dado que según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO (2009) asegura que:

Las áreas protegidas de América Latina han aumentado notablemente en las últimas décadas, así como también, los numerosos servicios ambientales que proveen a la sociedad. No obstante, la ausencia de recursos financieros para el manejo adecuado de las áreas protegidas está amenazando estos ecosistemas y la continuación de la provisión de los servicios que ellos generan. Esta situación es producida debido a la inadecuada valoración de los servicios aportados por la naturaleza, lo que pone en peligro el flujo sostenido de los servicios en el tiempo, así el pago por los servicios ambientales (PSA) que generan las áreas protegidas es una herramienta que internaliza el valor que poseen los servicios ambientales, a través del pago de quienes mantengan el uso de la tierra mediante actividades sustentables. (p.5)

Por ello Montes (2018) afirma que aunque en el país ya existía este mecanismo de financiación de la gestión ambiental, con la modificación de este, por parte de la nueva norma, se pretende dar un giro en su desarrollo e implementación, facilitando el acceso de reinsertados a los programas de protección ambiental (p.128), ya que de esta manera el Acuerdo Final se hará realidad en ese aparte que indica que es necesario que el Gobierno nacional adopte las medidas que estime necesarias para impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, aspecto que se logra por medio de la creación de incentivos requeridos en consideración al “plan de zonificación ambiental” elaborado en dicho Proyecto Tipo.

Ahora bien, dado que, desde la teoría de la administración, el incentivo corresponde a la promesa de una compensación por realizar cierta acción que desea quien ofrece el incentivo. Es necesario que el gobierno asegure los medios para garantizar una recompensa total, en el sentido de cubrir los aspectos financieros y no financieros, condicionado esto a la medición del resultado de un trabajo o a la observancia de ciertas normas de conducta (Gorbaneff, Torres, & Cardona, 2009).

Por ello, el documento denominado proyecto tipo contiene los aspectos metodológicos y técnicos para que las entidades territoriales, autoridades ambientales, gobierno nacional y privados que decidan atender un problema específico, puedan de manera ágil hacer realidad este plan en su territorio, pretendiendo según el Departamento Nacional de Planeación (2018):

Dar una alternativa de solución, agilizando las tareas de formulación y diseño, generando ahorro en costos y tiempo, mejorar los procesos de diseño, mediante la definición y desarrollo de los aspectos técnicos esenciales necesarios para la ejecución de este tipo de proyectos y facilitar la estructuración del proyecto para contribuir al proceso de gestión de recursos públicos. (p. 8)

De esta manera, a partir de la implementación de proyectos de Pago por Servicios Ambientales, se busca fortalecer los valores culturales y de reconocimiento social asociados a la conservación de áreas y ecosistemas estratégicos para el desarrollo sostenible, así como complementar a los instrumentos de gestión ambiental del Estado.

### **3.3 Identificar bajo que escenarios se asegura la continuidad de la política de pago de servicios ambientales conforme se establece en el Acuerdo de Paz, para cada uno de los gobiernos que estarán por el término de la vigencia del acuerdo de paz y la continuidad del mismo**

La regulación del Pago por Servicios Ambientales fue adoptada con base en las facultades contempladas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, como un desarrollo de los puntos del Acuerdo Final, dada su necesidad e imperiosidad (Corte Constitucional Colombia, 2017). Ya que, por un lado, es necesario buscar responder a los efectos negativos que han tenido los ecosistemas debido al conflicto armado, y por

otro lado se establece la necesidad de evitar el incremento de prácticas dañinas para el medio ambiente debido a la salida de las FARC-EP.

Lo enunciado, requiere una política estatal en la que el esquema de Pagos por Servicios Ambientales sea articulado desde lo nacional a lo territorial, no solo por garantizar su efectividad, sino por la misma imperiosidad radicada en el acuerdo, dado que, el Estado asumió el deber de implementar la legislación necesaria para materializar los puntos del Acuerdo Final, lo cual implica la garantización de una transición de manera efectiva, en cuanto al cierre de la frontera agrícola, la sustitución de cultivos de uso ilícito, la protección ecosistémica integral y la reforma rural sostenible que promueva el uso adecuado de la tierra, siendo en este escenario donde se tiene que los PSA contribuyen en la consolidación de los procesos de paz.

Ahora bien, como se sabe, el Acuerdo de Paz, tiene una vigencia de 10 años a partir de su firma pero tal como se establece en su numeral 6 denominado “*Implementación, verificación y refrendación*” con el fin de garantizar la ejecución y cumplimiento de las políticas, normas, planes y programas, se establecen en el PMI las directrices dadas en el numeral 6.1.1 orientando las políticas públicas desde el momento de firma hasta 2031, ya que este mismo en su numeral 3.1 establece que se deberá asegurar el desarrollo de acciones sostenibles en el tiempo, la adecuación de la institucionalidad para responder a los retos del posconflicto y la financiación de los compromisos adquiridos, para lo cual se requiere, durante la vigencia del Acuerdo Final lograr la efectiva incorporación de las estrategias, productos e indicadores establecidos tanto en el PMI, como en los PND y en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), esto con el fin de asegurar la integralidad del pacto.

Así las cosas, en este punto es importante hacer claridad en fechas, dado que el Acuerdo Final se llevó a cabo a finales de 2016 y la aprobación del PMI se efectuó en 2018, por lo anterior, el PND establecido para el periodo 2014 - 2018 y el PDT 2016 - 2019, no constituyeron los lineamientos para la articulación con el PMI. Por esto, para los PDT entrantes, (esto es los que se desarrollan en los periodos cuatrienales de: 2018 - 2022, 2022 - 2026 y 2026 - 2030), se deberá mantener una estricta relación con la adecuada implementación del Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta que la culminación del PMI se proyecta para el año 2031, año que deberá ser involucrado para el periodo

de gobierno 2030 – 2034, relacionándose los 501 indicadores desde un sistema de sinergia y seguimiento tanto coherente como periódico, es decir, desde su concepción hasta el cierre del mismo.

**Tabla 6.** *Vínculo entre el PND y el PMI*

Pacto	Línea	PND	Pilares PMI
Pacto por la sostenibilidad	B “Biodiversidad”	Realizar intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas y para las comunidades que las habitan. Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación.	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.
		Generar incentivos a la conservación y pagos por servicios ambientales para promover el mantenimiento del capital natural.	
		Consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad.	

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (2020).

En la Tabla 6, se define el vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Marco de Implementación, enfatizando en los objetivos que se encuentran relacionados con la Reforma Rural Integral, el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva.

De esta manera, es importante resaltar que el involucrar los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), en este caso, se da con el fin de instituir que “Cualquier escenario de posconflicto en Colombia debe contemplar el tema de la distribución de la tierra como elemento de estabilidad social y oportunidad para desarrollar áreas rurales, que históricamente han sido rezagados” (Morales, 2017, p. 12). Ya que así se abre el horizonte al reconocer que uno de los mayores retos ambientales en el escenario del posconflicto en el país, será el de reordenar el territorio en busca de una mayor equidad en el acceso a la tierra, otorgando así mayor seguridad a los actores sobre los derechos

de propiedad, por medio de una definición clara de títulos de tierras, estableciendo: a quien pertenecen, para que se pueden usar y cuáles se deben proteger.

Por todo esto, el gobierno tendrá que estructurar estrategias que permitan satisfacer los intereses de distintos y variados sectores, ya sea con la creación de nuevas políticas (sin olvidar el poner en práctica las que existen, pero tan solo se han quedado en el papel), o por medio de la reasignación de roles, es decir, exigiendo que algunas instituciones cumplan de manera real y satisfactoria con sus mandatos y metas de gestión, para lo cual, puede ser necesario el contemplar la posibilidad del traslado de competencias y recursos a entes locales por medio de una mejor coordinación desde el nivel central.

#### **4. Discusión**

Desde la Ley 99 de 1993, en los principios que regulan la política ambiental colombiana, se establece que: *“El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables”*, de esto, en el artículo 111, se dictan las disposiciones para la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, declarando de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que abastecen de agua los acueductos tanto municipales como distritales.

Lo anterior, ha sido afirmado por medio del Decreto 953 de 2013, el cual promueve la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales.

Igualmente, se han establecido incentivos para la promoción de la conservación, a partir del Certificado de Incentivo Forestal a la Conservación (CIF), los cuales se han efectuado por iniciativa privada, adoptando el concepto de PSA, el cual es una transacción voluntaria, donde un servicio ambiental bien definido es comprado por lo menos por un comprador a un proveedor, lo que según Wunder (2006) solo se da si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental transado (p. 3).

Ahora bien, es importante resaltar que la Ley 1753 de 2015, modifica el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, indicando que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que establezca los términos, condiciones, procedimientos y fuentes de financiación para la implementación de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), y otros incentivos a la conservación. Ya que de todo lo anterior y solo hasta la formulación del Acuerdo de Paz, se dio inicio a la formulación de lineamientos para la política de pago por servicios ambientales, por medio del CONPES 3886, adoptando posteriormente el Decreto Ley 870 de 2017, esto con el fin de buscar la reforma rural integral y entre esta, la protección a las zonas de reservas.

Está claro que, con la firma del Acuerdo de Paz, y conforme a lo indicado en el numeral de implementación, verificación y refrendación, deberá establecerse el PMI, el cual tiene como objetivo dar cumplimiento a las políticas, normas, planes y programas indicados, formalizándose con el CONPES 3932 y sus lineamientos para la articulación con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a las políticas públicas del orden nacional y territorial. Por lo cual con el fin de dar continuidad a las diferentes políticas, normas y planes se establecieron desde el PMI metas e indicadores para el cumplimiento de los pilares del Acuerdo Final, constituyendo un periodo de seguimiento y los respectivos responsables.

Por ello, para dar secuencia al proceso del Acuerdo de Paz, es necesario generar una articulación entre los documentos anteriormente enunciados y los Planes de Desarrollo Nacional que se establezcan por el periodo de vigencia del PMI (15 años), para cada uno de los periodos cuatrienales de gobierno hasta 2034. Todo esto, bajo el cumplimiento de los diferentes pilares y las normas dispuestas para el cumplimiento de los PSA con la protección de áreas y ecosistemas estratégicos en el marco del Acuerdo de Paz, lo cual se efectuará por el tiempo de ejecución de los lineamientos instaurados o la derogación de los mismos, ya sea por pérdida de la vigencia o por la modificación de algunos de los artículos que se incluyan.

En este punto, es importante resaltar que desde una visión internacional, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, asegura que la implementación del programa de PSA en el país se encuentra acorde con el cumplimiento de acuerdos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París y el acceso a la

OCDE, aspecto que sin duda alguna facilitará la participación en los esquemas de pagos por resultados.

Ahora bien la manera en que se relacionan los PSA con estos acuerdos internacionales está determinada en la consolidación de procesos que sin duda alguna facilitan la creación de un equilibrio entre la conservación del capital natural y la necesidad de su uso responsable, de tal forma que sea posible combinar la producción y riqueza natural nacional del país como un activo estratégico que proporciona diferentes tipos de desarrollo, por medio de mecanismos que surgen para reconocer acciones de conservación, la bio economía, la economía forestal, el turismo sostenible y los negocios verdes, como alternativas productivas, aspectos que sin duda permiten el uso sostenible del capital natural por medio de la movilización de recursos, ya que este sigue siendo un desafío para el cumplimiento de objetivos de gestión de recursos naturales a nivel nacional e internacional, potenciando así acciones tanto integrales como coordinadas entre el sector privado, los territorios, las instituciones públicas, la cooperación internacional y la sociedad civil.

Así las cosas, una parte de la gestión legislativa del país se debe enmarcar en las políticas ambientales y el cumplimiento de compromisos internacionales, esto con el fin de dar respuesta a los principales retos del país relacionados con el ambiente y los recursos naturales en todo el territorio nacional.

En este sentido, es importante resaltar como en otros países hay ejemplos exitosos de la ejecución de los PSA y su inclusión en la política pública, por ejemplo, en Costa Rica se logró que el 21% del territorio (1.052.867 hectáreas) esté bajo el esquema de PSA, en México este proceso ya va en un 3% y en Ecuador el avance registrado es del 2% (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, 2020).

Este aspecto a nivel mundial radica mayor importancia al evidenciarse que sin duda alguna la sociedad depende de los ecosistemas de la tierra, es decir, tanto de los bienes como de los servicios que éstos nos proporcionan, ya que por supervivencia dependemos de los alimentos, los combustibles, el agua y la regulación del clima, por ello las áreas protegidas se caracterizan por la conservación de los SA que finalmente determinaran de manera crucial el bienestar humano, permitiendo así mantener los

equilibrios globales responsables de las condiciones que hacen posible la vida en el planeta.

Por ello la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO (2009) afirma:

Durante las últimas décadas, la situación descrita ha generado un interés mundial por el manejo y la conservación de los ecosistemas y los recursos naturales, cuyo grado de deterioro alcanzado sería producto fundamentalmente de la inadecuada valoración que la sociedad hace de su contribución a la supervivencia y el bienestar de la sociedad. En efecto, una subvaloración persistente de los servicios aportados por la biodiversidad, los ecosistemas, la naturaleza y el medioambiente, ha llevado a una inadecuada asignación de recursos, en el ineludible contexto de escasez en que la sociedad toma sus decisiones económicas de producción y consumo. De esta forma, a menudo los servicios ambientales son aprovechados por la sociedad que obtiene bienestar de ellos, sin que tenga conciencia del valor de este aporte ni de su costo alternativo, es decir, de la pérdida que significa no contar con ellos. Esto es producto de que muchos de estos servicios ambientales y los ecosistemas que los proveen son 'bienes comunes', es decir, bienes de propiedad compartida y con libre acceso, por cuyo uso y goce no se paga, lo que, como la ciencia económica lo ha probado, lleva a su sobreexplotación, con lo que se pone en riesgo, cuando no se destruye definitivamente, el flujo sostenido de estos servicios ambientales en el tiempo. (p.12)

Así las cosas, sin duda alguna, en muchos países el establecimiento de Áreas Protegidas constituye una de las principales herramientas de gestión ambiental para el resguardo de los ecosistemas, evidenciándose de la siguiente manera en algunos países de Latinoamérica:

- Argentina: La República Argentina tiene una organización federal de gobierno. Según la Constitución Nacional vigente, del año 1994, corresponde a los 23 Estados Provinciales que la integran el dominio originario de los recursos naturales de sus respectivos territorios. Debido a ello, cada provincia tiene jurisdicción propia en esta temática que incluye la de AP y la mayoría de ellas tiene su propia ley de AP. De las 23 provincias, 19 tienen actualmente ley de AP, y 3 de ellas, han sido reglamentadas.

La excepción la conforman las AP de jurisdicción nacional, reguladas por la Ley Nacional N° 22.351 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. Estas áreas están a cargo de la Administración de Parques Nacionales (APN).

- Brasil: Las áreas protegidas se rigen por diferentes instrumentos legales siendo los principales, la Ley Federal 4.771 que trata sobre la RL y las APP y la Ley 9.985 que crea el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC). El SNUC está constituido para el conjunto de unidades de conservación federales, estatales y municipios.
- Chile: La Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), bajo el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, es la institución del Estado de Chile que tiene por objetivo la coordinación, análisis y consulta en materia medioambiental, incluyendo el desarrollo e implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y la Política Nacional de Áreas Protegidas. No obstante, lo anterior, CONAMA no tiene atribuciones legales para crear y administrar áreas protegidas. Existen diferentes subsistemas de áreas protegidas en Chile, cuyos mandatos y atribuciones para la creación y administración recaen en 14 instituciones públicas, con diversos grados de atribución para el manejo de las áreas protegidas. De esta manera, cada uno de los tipos de áreas protegidas posee su marco regulatorio e institución que las administra. En el caso del SNASPE (aludido en la Ley N°19.300/94 sobre Bases Generales del Medio Ambiente) es administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), institución dependiente del Ministerio de Agricultura. Sus áreas en su mayoría corresponden a unidades decretadas en virtud de la Convención de Washington, que es Ley de la República, vía Decreto Supremo N° 531/67 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para las mismas unidades es usual observar que se invoca a la Ley N° 18.362 de 1984 (que crea SNASPE); sin embargo, sobre esta última es importante señalar que no se encuentra activa, por cuanto supedita su vigencia a la creación de CONAF como institución pública, cuestión que a la fecha tampoco se produce.
- Costa Rica: Las principales leyes y decretos que rigen a las áreas protegidas son: Ley del Servicio de Parques Nacionales, N° 6084 del 24 de agosto de 1977. Esta ley

es el marco legal para la administración de las categorías de manejo Parque Nacional y Reserva Biológica. Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554, 13 de noviembre de 1995: en su artículo 32, establece la clasificación de las áreas silvestres protegidas en siete categorías de manejo. También indica quién es el responsable de la administración de las áreas protegidas estatales, los objetivos de las AP, los requisitos técnicos para establecer nuevas áreas y modificar los límites, y otras facultades del poder ejecutivo en materia de AP. Ley de Biodiversidad, N° 7788 de abril de 1998. Crea el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) como el responsable en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas, esto es la integración de la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales. También autoriza el cobro diferenciado a residentes y no residentes en el país, por el ingreso a todas las áreas protegidas estatales, así como por la prestación de servicios en las áreas. Define el concepto de Áreas Silvestres Protegidas; establece la autorización para cambiar el Fondo de Parques Nacionales al Fideicomiso de Áreas Protegidas y autoriza las concesiones de servicios no esenciales en las AP. Otro aspecto fundamental de esta ley, es la creación de mecanismos formales de participación de la sociedad, específicamente los Concejos Locales y el Proyecto de Ley del Recurso Hídrico. El proyecto contiene un artículo referido a las concesiones para el aprovechamiento del recurso hídrico en las áreas protegidas, cuando exista una comprobada necesidad para el consumo humano y se determine técnicamente que es la única fuente viable.

Estos entre otros países que demuestran como los PSA son reconocidos en Latinoamérica como una oportunidad para evitar que se continúen deteriorando los ecosistemas, manteniendo y aumentando la provisión de SA en el futuro, lo cual coadyuvara al bienestar de la población y el desarrollo sostenible de las naciones.

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

En Colombia es primordial manejar una estrategia para la paz y el posconflicto, razón por la cual los PSA se encuentran incluidos en el portafolio temático del Fondo Colombia en Paz, dado que esta es una de las alternativas integrales para el desarrollo económico y social de las poblaciones afectadas por el conflicto armado.

A manera de conclusión general es necesario resaltar que los criterios que son más comunes identificados entre el Acuerdo de Paz, el CONPES 3886, el Decreto Ley 870 de 2017 y el Decreto 1007 de 2018, se encuentran en diferentes aspectos tales como: la definición de estrategias para la implementación de los PSA, el establecimiento del enunciado que indica que los PSA aplican para ecosistemas estratégicos en todo el territorio nacional, el establecimiento de los PSA para territorios donde se ejecutan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los mecanismos de articulación interinstitucional y los planes de acción enfocados en el Acuerdo de Paz.

De esta manera, se determina que cada uno de los documentos analizados establece estrategias para la implementación de los PSA, no solo en todo el territorio nacional, sino también se involucran aquellos territorios en los cuales se desarrollan PDET, evidenciándose que el cumplimiento de las estrategias, se da a partir de la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI), documento que surge posterior al Acuerdo de Paz como herramienta para la ejecución de todas las políticas, normas, planes y programas indicados en el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), dándole cumplimiento a que la continuidad de la política de pago de servicios ambientales conforme se establece en el Acuerdo, estando relacionado con el PMI y la incorporación del mismo con los planes de desarrollo nacional que se generen para los próximos periodos de gobierno hasta 2034, tiempo que ha sido establecido como periodo de actuación del PMI.

En este punto, es necesario resaltar que la Contraloría General de la Republica en su Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (2020) establece que:

En la cifra de Áreas bajo esquema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) e incentivos a la conservación en la cual reportan 65.000 hectáreas (en adelante ha.) de línea base, en el IERNA 2017 – 2018 la CGR determinó durante 2014-2017 un total de 124.397,4 ha. En ecosistemas estratégicos objeto de compensación por conservación, y la ANDI en un informe de 2019 reportó un total de 181.000 ha. bajo este esquema de conservación.

En ese orden de ideas, la CGR observa que, el no revelar la fuente de información denominada línea base de las metas e indicadores del PND 2018-2022, genera un error en la veracidad del punto de partida y por consiguiente inexactitudes en los resultados a obtener durante el cuatrienio (p.54)

Por ello, es importante en este sentido que se promueva la participación ciudadana, aspecto que el Gobierno Nacional debe tener en cuenta generando mayores opciones de convivencia y desarrollo con la participación de las comunidades y organizaciones rurales que colinden con dichas áreas beneficiando la organización tanto de la población rural como de la economía campesina, ya que solo así, en un escenario de posconflicto en que los actores puedan planear acciones, se podrá hacer de la paz una real oportunidad para fortalecer y beneficiar la protección ambiental y el desarrollo sostenible como fundamento de condiciones sociales y económicas que hagan de la paz una situación duradera.

Ahora bien, en este sentido es bueno recalcar que en cuanto a los desafíos y propuestas que relacionan el medio ambiente desde los PSA y el territorio nacional como ejes transversales para la construcción de paz en el país, es claro que para Colombia la realidad ha cambiado, es decir, tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se vislumbraron grandes necesidades de cambios esenciales para la política ambiental del país, siendo un proceso que sin duda alguna llevó a identificar nuevos retos, desafíos y propuestas institucionales que requerían pronta atención dada la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo sostenible.

Estos desafíos, retos y propuestas de trabajo se centran en el fortalecer políticas ambientales, avanzar en el real conocimiento de la biodiversidad del país y sus servicios ambientales, es decir, haciendo una gestión integral de sus recursos e impulsando tanto la producción como el consumo sostenible, de tal manera que este tipo de emprendimientos verdes puedan dirigirse hacia un crecimiento económico sostenible, poniendo así sobre la mesa nuevas metas ambientales, es decir, las que se dan en la dimensión del posconflicto.

Así las cosas, el ordenamiento ambiental del territorio adquiere gran nivel de importancia y por ende cierta complejidad dada la necesidad de garantizar una adecuada

conservación de la biodiversidad, los recursos biológicos y los servicios ambientales, lo que constituye una clave para concretar actuaciones coordinadas por medio de la construcción de acuerdos intersectoriales con miradas sobre la sostenibilidad del desarrollo.

Por ello, la propuesta contundente es el avanzar cada vez más en los planes de zonificación ambiental integral, lo que en el marco del posconflicto toma mayor envergadura en la construcción con la gente del territorio, como referente de aplicación regional en la gestión ambiental bajo un proceso sólido de concertación y formulación participativa con enfoque territorial de las comunidades.

Así pues, para la etapa de pos acuerdo uno de los grandes desafíos consiste en lograr un balance entre la protección del medio ambiente y la evolución económica necesaria para asegurar la financiación e impulso del proceso de verídica construcción de paz, sosteniendo opciones de producción razonable exitosas.

Ahora bien, con el fin de asegurar la continuidad de la política de pago de servicios ambientales conforme se establece en el Acuerdo de Paz, otro reto se encuentra en el garantizar una adecuada financiación de los planes y las acciones que se tomen, ya sea con la incorporación de instrumentos novedosos para captar recursos en un escenario nacional que presenta déficit fiscal o con la reducción de aportes por medio de cooperación internacional.

Todo lo anterior indica que para el país es inminente el fortalecimiento del sector ambiental como desafío prioritario para garantizar que la implementación tanto de los acuerdos como de los proyectos y de las intervenciones que se desarrollen en el marco del proceso de construcción de paz no generen un mayor deterioro ambiental ni agraven las tensiones existentes sobre territorios vulnerables.

Todo esto, finalmente indica que es inevitable enfrentar los grandes desafíos económicos, ya que se debe trabajar en procura de obtener mayores recursos para financiar las políticas que sean necesarias en un escenario que actualmente muestra déficit fiscal interno, para lo cual el gobierno tendrá que encontrar formas de priorizar el gasto, reasignar recursos ineficientemente asignados o gestionar recursos internacionales en los casos en que sea necesario, teniendo siempre presente que para que esto marche de manera adecuada es preciso articular los recursos y acciones de

esta cooperación mediante un modelo de gestión de recursos internacionales que sea realmente estratégico, ya que solo de esta manera los pagos por servicios ambientales serán en realidad las herramientas que creen nuevas alternativas económicas para incentivar los usos de suelos que sean acordes con su vocación, es decir, incrementando los lazos de confianza entre las comunidades y el Estado, por medio de los beneficios que la gente recibe de los diferentes ecosistemas forestales, ya sea de manera natural o por medio de su manejo sustentable a nivel local, regional o global lo cual influirá directamente en el mantenimiento de la vida, generando bienestar y recobrando la importancia debida en la preocupación por el desarrollo sostenible del país en relación con las consecuencias de tipo económico, así como en el manejo adecuado que el gobierno le debe dar al suministro de los servicios ambientales.

## Referencias

- American Psychological Association. (2010). *Manual de Publicaciones de la American Psychological Association* (6 ed.). (M. G. Frías, Trad.) México, México: El Manual Moderno.
- BancO2. (2013). *BancO2*. Obtenido de <http://www.banco2.com/quienes-somos>
- Bernal Amaya, N. (2020). El pago por servicios ambientales en Colombia. Seguimiento, monitoreo y control. *Universidad Católica de Colombia*, 1-33.
- CLACSO. (2019). *El Acuerdo de paz en Colombia: Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Bogotá D.C.: Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO.
- Contraloría General de la Republica de Colombia. (2020). *Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente* . Bogotá D.C.
- Corte Constitucional Colombia. (2017). *Sentencia C-644/17*. Obtenido de Instrumentos para facilitar y asegurar la implementacion y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminacion del conflicto y construccion de una paz estable y duradera: [corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-644-17.htm](http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-644-17.htm)
- Departamento Nacional de Planeación. (29 de Junio de 2018). CONPES 3932. *Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas*

- públicas del orden nacional y territorial*. Bogotá D.C., Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). PMI Final. *Plan Marco de Implementación Anexo B*. Bogotá D.C., Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). CONPES 3886. *Caracterización de Uso, Ocupación y Tenencia en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Ministerio de Ambiente.
- Departamento Nacional de Planeación. (25 de Mayo de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá D.C., Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (12 de Agosto de 2020). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (P.M.I.)*. Obtenido de Portal Territorial de Colombia: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>
- DNP. (2018). *Proyecto Tipo 4.4: Pagos por Servicios Ambientales*. Obtenido de Proyectos Tipo DNP: <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/PSA-NOV2018.pdf>
- FAO. (2009). *Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: <http://www.fao.org/3/a-i0822s.pdf>
- Gobierno Nacional de Colombia - FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final*. Bogotá D.C.
- Gorbaneff, Y., Torres, S., & Cardona, J. (2009). El concepto de incentivo en administración. Una revisión de la literatura. *Revista de Economía Institucional*, 73-91.
- Herrador, D., & Boada, M. (2008). Nuevos modelos de gestión de espacios naturales protegidos (ENP) en el Salvador como resultado de la postguerra: Caso del Área Natural de Cinquera. *X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Universidad de Barcelona. Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/205.htm>
- McNeely, J., & Mainka, S. (2009). *La conservación de una Nueva Era*. Suiza: UICN.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Colombia. (25 de Mayo de 2017). Decreto 870 de 2017. Bogotá D.C., Colombia.

- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. (2020). *Con la Política de Pago por Servicios Ambientales se da vía libre a los incentivos económicos para la conservación*. Obtenido de Ministerio de Ambiente: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/3025-con-la-politica-de-pago-por-servicios-ambientales-se-da-via-libre-a-los-incentivos-economicos-para-la-conservacion>
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador. (2003). *Informe Nacional: Estado actual de las áreas protegidas El Salvador*. El Salvador.
- Montes Cortés, C. (2018). La reglamentación del pago por servicios ambientales en la implementación del Acuerdo de Paz. Una novedad ilusoria. En M. Gutiérrez Quevedo, & Á. Marcela Olarte, *Cátedra Unesco. Derechos humanos y violencia: Gobierno y gobernanza* (págs. 123-159). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Morales, L. (2017). *La paz y la protección ambiental en Colombia: Propuestas para un desarrollo rural sostenible*. Bogota D.C.: Diálogo Interamericano.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2015). *Áreas Protegidas: Territorios para la vida y la paz*. Bogotá D.C.: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (Diciembre de 2020). *Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP*. Obtenido de Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/registro-unico-nacional-de-areas-protegidas/>
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 5-39.
- Rodríguez, C., Rodríguez, D., & Durán, H. (2017). *La paz ambiental: retos y propuestas para el postacuerdo*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Romero Rodríguez, J. (19 de 09 de 2017). *La ineficiencia de los incentivos a la conservación*. Obtenido de *Semana Sostenible*:

<https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/incentivos-a-la-conservacion-son-herramientas-ineficaces/38680>

Wertz-Kanounnikoff, S., Moreno-Sánchez, R., & Wunder, S. (2007). Pago por servicios ambientales: una nueva forma de conservar la biodiversidad. *Gaceta Ecológica*. Núm. 84-85, 39-52.

Wunder, S. (2006). Pago por servicios ambientales: Principios básicos esenciales. Jakarta, Indonesia. [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-42S.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42S.pdf)