

# EL ESTADO: GARANTE DEL PATRIMONIO AMBIENTAL Y LA SOSTENIBILIDAD

---

*Teniente Coronel FAC (RA) Javier Hernando Conde Mesa  
PhD. Florentino Márquez Vargas*

“Como la música y el arte, el amor hacia la naturaleza es un lenguaje común  
que puede trascender fronteras políticas y sociales”

*Jimmy Carter*

Este capítulo de libro es resultado del proyecto de investigación denominado ‘Contribución del Sector Defensa Nacional de Colombia al Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)’, a cargo del Departamento de la Fuerza Aérea en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, adscrito al grupo de investigación ‘Masa Crítica’, bajo la línea de investigación ‘Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica’, en el año 2019.



## Introducción

El presente capítulo analiza los avances del Estado colombiano con respecto de la política para la protección del patrimonio ambiental de la nación, en consonancia con el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), formulados por las Naciones Unidas y firmados por 193 países miembros en el año 2015, cuyo plazo de cumplimiento fue establecido al año 2030.

En dicho contexto, se plantean cuatro objetivos para el acercamiento al tema; el primero consiste en exponer la forma en la cual se afianza el concepto de desarrollo sostenible en el marco de las acciones del Estado en la interacción entre la sociedad y los ecosistemas. El segundo se centra en explorar el modo en el que se viene consolidando el esfuerzo por garantizar el uso eficiente de los recursos naturales, a través de los planes de ordenamiento territorial. El tercero se propone identificar los factores que intervienen en el proceso urgente de proteger la vida de los ecosistemas terrestres y marítimos, por cuanto son elementos claves en la coyuntura económica y social del país actualmente. El cuarto, y último, presenta la importancia de la participación del sector defensa colombiano en el propósito universal de aplicar la gestión ambiental, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos esenciales del Estado en el marco de la seguridad y defensa nacionales.

Pasar de ser un país agrícola a una nación con el 70 % de sus habitantes viviendo en grandes ciudades, como se prevé para el año 2030, implica grandes retos para las nuevas dinámicas económicas, ambientales y sociales de Colombia. El ribete del 7° país más inequitativo del planeta y

el 1° de América Latina es una posición incómoda, que se confirma con un indicador GINI de 0.585 y un índice de desarrollo humano (IDH), ajustado por desigualdad, en 0.747, según el Informe de Desarrollo Humano 2018 del PNUD, cuyo seguimiento histórico se constata en la tabla 2-1, y unas necesidades básicas insatisfechas (NBI) del 27.78 %, con mayor impacto en las regiones costeras, la Orinoquía y la Amazonía, según la última proyección del DANE, a junio del 2018.

**Tabla 2-1.** IDH y GINI en Colombia (1991–2005)

AÑO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IDH	0.711	0.728	0.732	0.739	0.751	0.754	0.775	0.776	0.759	0.764	0.771	0.766	0.778	0.786	0.747
GINI	0.546	0.555	0.553	0.559	0.560	0.567	0.574	0.579	0.600	0.563	0.557	0.575	0.540	0.561	0.553

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Informe de Colombia ODS 2018 del DNP y PNUD.

Cabe recordar que cuando el concepto de ‘desarrollo sostenible’ fue introducido en los procesos de planeación de las economías nacionales, Colombia ya venía cumpliendo con un papel decoroso en la administración de sus recursos naturales. Cuando el Club de Roma publicó el informe “Los límites del crecimiento” (en 1972), casi a la par, Colombia expidió el Código Nacional de los Recursos Naturales, mediante el Decreto 2811 de 1974; documento antecesor de la Ley 99 de 1993, con la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), como respuesta inmediata a las alarmas ecológicas que sonaron en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, en junio de 1992.

Durante la segunda década del siglo XXI, el progreso económico, social y ambiental de las naciones se rigió por los parámetros de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos por las Naciones Unidas, y a cuyo logro se comprometieron los países, incluyendo a Colombia, el 27 de septiembre del 2015 en New York. Ideario plasmado en el documento “Transformando Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, con el cual se adoptaron 17 objetivos y 169 metas para buscar erradicar la pobreza, combatir las desigualdades, promover la prosperidad y proteger el medioambiente. En este contexto, el país ha venido creando leyes, aprobando presupuestos y definiendo priorida-

des, de tal manera que, en el 2030, el balance sea positivo. Por ello, cada vez más, las empresas han incluido el vector del desarrollo sostenible, asociado a las iniciativas en responsabilidad social empresarial (RSE) y modelos de negocios inclusivos, con la comprometida participación del Estado, como garante del proceso.

En el siguiente segmento se abordará el primer objetivo del capítulo, bajo el título “La emergencia del desarrollo sostenible”, en el cual se analizará el impacto que se espera en las comunidades más vulnerables, una vez se implementen los principios del desarrollo sostenible. Igualmente, se explorará la incidencia de dicha implementación en los indicadores del crecimiento económico del país.

## La Emergencia del Desarrollo Sostenible

En junio de 1972, se reunieron en Estocolmo los representantes de 113 Estados, quienes firmaron la “Declaración del Medio Humano”, en la cual ratificaron las preocupaciones expresadas en el estudio “Los límites del crecimiento”, desarrollado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts, por encargo del Club de Roma. Adicionalmente, en este escenario se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA); se sentaron las bases para la creación de la Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo, en 1984; y se contrató el estudio “Nuestro futuro común”, publicado en 1987. Este documento, titulado también “Informe Brundtland”, en honor a la líder del grupo de investigadores, primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, introdujo por primera vez el concepto ‘desarrollo sostenible’ en las investigaciones sobre medioambiente y desarrollo.

Así mismo, dicho estudio sentó las bases para la reunión de Río de Janeiro de 1992, sobre el medioambiente y el desarrollo, alrededor de consignas ecológicas, como la conservación de nuestro planeta Tierra, aplicar la pauta moral de renunciar a ciertos niveles de consumo insostenibles, promover el crecimiento económico de los países pobres, ejercer un control demográfico, no destruir los sistemas naturales (entendidos como ecosistemas que sostienen la vida en la Tierra) y diseñar políticas

para que el uso de los recursos no renovables sea lo más eficiente posible. Fue claro, desde estos planeamientos, que la actividad humana ha sobrepasado cualquier límite natural y ha puesto al mundo en situación de amenaza; de esta forma, se confirmó el postulado del Club de Roma: “Si el actual incremento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se mantiene sin variación, alcanzará los límites absolutos de crecimiento en la Tierra durante los próximos cien años” (Meadows et al., 1972).

El anterior fue el panorama que encontraron los 179 delegados de las naciones que asistieron a la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, del 2 al 13 de junio de 1992. Esta conferencia ha sido clave, puesto que, por primera vez, la humanidad centró la atención en aspectos fundamentales que soportan el concepto naciente de desarrollo sostenible: los esquemas de la producción industrial, el uso de los combustibles fósiles y su incidencia en el cambio climático, el apoyo decidido a los sistemas de transporte público, la escasez del agua potable y la deforestación. Inquietudes que han dado paso a una serie de convenios y a un cuerpo normativo, que se han enfocado hacia la protección y preservación del ambiente y que han sido adoptados por diferentes Estados del mundo.

La Cumbre de Río encarnó el espíritu ecologista que iluminó a los delegados de Estocolmo en 1972; era el momento de actuar y se abrieron paso, por lo tanto, estrategias ambientales plasmadas en acciones programáticas por parte de los países miembros. En este contexto, se enuncian la Convención para la Diversidad Biológica; la Convención sobre el Cambio Climático; la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; la Declaración sobre Bosques y Masas Forestales; y la inevitable Agenda 21, que dio lugar a la Agenda 2030. La discusión sobre el clima abrió paso a la formulación del Protocolo de Kioto, en 1997, el cual entró en vigor en el 2005; elemento que sirvió de base, además, para la firma del Acuerdo de París, en el entorno del COP21, del año 2015, en el que los países adoptaron estrategias para enfrentar el cambio climático.

Desde estos enfoques, los Estados han contado con herramientas normativas suficientes para empezar la labor de equilibrar las dimensiones económica, social y ambiental, como fórmula básica para mitigar los impactos ambientales, estableciendo consensos en torno de los ODS. En esta línea, conviene revisar algunos aspectos del propósito de erradicar la pobreza y el crecimiento económico, en armonía con el ambiente, en el panorama colombiano.

### ***Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una Esperanza para los Pobres***

Como una iniciativa de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, en 2012, se creó la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN), en el marco de la Cumbre Río (20 de junio de 2012), en la cual se planteó la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el periodo 2015-2030, como continuación de los objetivos del milenio (ODM) (2000-2015), iniciativa que se plasmó en el documento “El futuro que queremos”. Bajo estos lineamientos, se concibió el desarrollo sostenible como un concepto holístico que aborda cuatro dimensiones de la sociedad. La primera referida al desarrollo económico que incluye el fin de la pobreza extrema; la segunda, la inclusión social; la tercera, la sostenibilidad ambiental; y la cuarta, la buena gobernabilidad, la cual incorpora la paz y la seguridad. En tales circunstancias, como lo expresó el SDSN (2012) “las fallas en un área, como sostenibilidad ambiental o igualdad de género pueden minar los avances en otras, como la erradicación de la pobreza. La gobernabilidad y la inseguridad también puede socavar fácilmente los avances en los objetivos económicos, sociales y ambientales” (p. 1).

Es claro, desde la óptica de la Agenda 2030, que “los compromisos de los Estados en materia de desarrollo sostenible están estrechamente vinculados con los derechos humanos, de modo que se refuerzan mutuamente y buscan un mismo objetivo: el bienestar humano y la dignidad de las personas” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2011). Es decir, el modelo de desarrollo que impulsa la sociedad

contemporánea pone en riesgo la subsistencia de la especie humana, por ende, se debe ir más allá del crecimiento material, el consumo y el confort. Así las cosas, el ideal planteado en el “Informe Brundtland” (1987), cuando se propuso impulsar el desarrollo sustentable, como un camino para corregir la crisis ecológica global y los problemas de equidad, se hace ahora más próximo, con la formulación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en estos términos: Uno: fin de la pobreza; dos: hambre cero; tres: salud y bienestar; cuatro: educación de calidad; cinco: igualdad de género; seis: agua limpia y saneamiento; siete: energía asequible y no contaminante; ocho: trabajo decente y crecimiento económico; nueve: industria, innovación e infraestructura; diez: resolución de las desigualdades; once: ciudades y comunidades sostenibles; doce: producción y consumos responsables; trece: acción por el clima; catorce: vida submarina; quince: vida de ecosistemas terrestres; dieciséis: paz, justicia e instituciones sólidas; y diecisiete: alianzas para lograr los objetivos.

Los 17 objetivos se formularon siguiendo tendencias globales; no obstante, cada país o región debió adaptarlas, de acuerdo con su experiencia, contexto y prioridades. Dentro de esta iniciativa, Colombia, como política de Estado, asumió el reto de establecer sus propias metas e indicadores para el alcance de dichos objetivos, misión que fue encargada al Departamento Nacional de Planeación (DNP). En febrero de 2015, por medio del Decreto 280, se creó la Comisión del Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda 2030 y sus ODS. Mediante este mecanismo institucional se establecieron políticas públicas, planes, acciones y programas, a través de un método de planificación prospectiva, de tal forma que se pudiera llegar a las diferentes regiones y sectores de la geografía nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia (2014-2018), aprobado en junio de 2015, quedó evidenciada la incorporación de 92 metas, de las 169 de los ODS; igualmente, más del 50 % de los planes departamentales y municipales del mismo periodo incorporaron algunos de los ODS en sus programaciones. Con este balance adecuado, Colombia participó en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible, en marzo de 2016; evento que dio lugar a talleres

con entidades nacionales, a fin de evaluar la factibilidad, relevancia e idoneidad de cada uno de los indicadores globales. Lo anterior, en consonancia con la adopción, también en marzo de 2016, del marco global de indicadores, expedido por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución A/RES//71/313.

En ese marco de acción, en julio de 2016, se produjo el primer reporte nacional voluntario de Colombia, sobre los logros de cada uno de los ODS, en el contexto del Foro Político de Alto Nivel (FPAN). De los planteamientos esbozados, en febrero de 2017, el DNP lanzó la “Misión Crecimiento Verde”, a través de la cual se buscó definir los insumos y lineamientos de política pública para orientar el desarrollo económico del país, con respecto de los postulados de la economía verde, de manera comprensiva y acertada. Estas iniciativas del Estado colombiano dieron lugar al Congreso Andino de Datos para los ODS, realizado por el DANE en marzo de 2017, evento que tuvo como fin fortalecer las capacidades de los sistemas estadísticos nacionales del área andina latinoamericana, para la consolidación de los datos necesarios para el reporte de los indicadores globales ODS y el diseño de políticas públicas con el propósito de lograr las metas de la Agenda 2030.

En julio de 2017, se realizó el FPAN 2017, bajo el lema: erradicando la pobreza y promoviendo la prosperidad en un mundo cambiante. En este encuentro, se revisaron los avances de los ODS: 1) Fin de la pobreza; 2) Hambre cero; 3) Salud y bienestar; 5) Igualdad de género; 9 Industria, innovación e infraestructura; y 14) Vida submarina. Como fruto de este esfuerzo gubernamental se produjo el informe presentado en Ginebra, Suiza, en diciembre de 2017, en el Taller para las Revisiones Nacionales Voluntarias (2018). Seguidamente, con este bagaje conceptual, el CONPES publicó el documento “Estrategia para la Implementación de los ODS en Colombia”, en marzo de 2018, en el cual se establecieron las metas y estrategias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS en Colombia; además, incluyó una hoja de ruta para cada una de las metas establecidas, lo cual contemplaba indicadores, entidades responsables y recursos requeridos para su implementación.

La CEPAL organizó, entre el 18 y el 20 de abril de 2018, la segunda reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, encuentro en el que los representantes de Gobiernos, instituciones internacionales, empresas privadas, universidades y sociedad civil revisaron los avances y desafíos de la implementación de la Agenda 2030. Con las iniciativas recogidas, se desarrolló el FPAN 2018, con el objetivo de reflexionar acerca de la transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes. En ese momento, ya era claro para Colombia que uno de sus principales retos sería la erradicación de la pobreza y la desigualdad social.

En esa línea de acción, para el fin de la pobreza, ODS 1, formulada con la meta mundial de reducir a la mitad, entre el 2015 y el 2030, el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar diario, Colombia ya había establecido tres metas nacionales en el año 2000: Una, reducir a 1.5 % el porcentaje de personas con ingreso inferior a 1 dólar (cifra que para la línea de base de 1991 estaba en 2.8 %); dos, reducir a 28.5 % el porcentaje de personas en pobreza, con una línea de base para 1991 de 53.8 %; y tres, reducir a 8.8 % el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema o indigencia (guarismo que estaba en 20.4 % para la línea de base de 1991).

Ahora, en el escenario de los ODS se partió de una línea base del 20.2 %, al 2015, como índice de pobreza multidimensional, para lograr la meta del 8.4 % al 2030. Las estrategias gubernamentales para lograr estas metas se enfocaron en generar mecanismos para dar oportunidades preferentes a los pobres; es decir, “ayudar a los pobres a construir y proteger sus propios activos, en términos de acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda, a la educación y al crédito” (CONPES, 2005). Por consiguiente, el aparato estatal abordó este objetivo consolidando el manejo social del riesgo, responsabilidad asignada al Sistema de Protección Social, con sus programas prioritarios en educación y salud, para buscar “eliminar la trampa de pobreza de los hogares”.

Adicionalmente, el ODS 15, vida de ecosistemas terrestres, concretado con la meta mundial de incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, propender por la

reducción del agotamiento de los recursos naturales y de la degradación de la calidad del medioambiente, se explicitó para Colombia con tres metas, formuladas ya desde el 2010: Una, reforestar 30.000 hectáreas de bosques anualmente (sobre la línea de base del 2003 de 23.000 hectáreas anuales); dos, consolidar las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (incorporando 16.5000 nuevas hectáreas al sistema y formulando planes de manejo socialmente acordados); y tres, eliminar para el 2010 el consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono (sobre una línea base de consumo para el 2003 de 1000 toneladas) (DNP, 2013). Igualmente, en el panorama de los ODS, se partió de una línea base, para el 2015, de 23617 hectáreas de áreas protegidas, para alcanzar, en el 2030, la meta nacional de 30.620 hectáreas.

La reducción del consumo de las sustancias agotadoras de la capa de ozono se diseñó dentro del marco del Protocolo de Montreal. De igual forma, las estrategias gubernamentales se concentraron en la adquisición de créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para inyectarle recursos al Sistema Nacional Ambiental (SINA), instancia encargada de la ampliación de la cobertura forestal; esta dinámica incluyó la incorporación al Sistema de Parques Nacionales Naturales de la Serranía de los Yariguíes, la Serranía de los Churumbelos, la ampliación del Parque Nacional Natural Las Orquídeas, los humedales de Casanare, el cerro de Patascoy-Yoco, la Selva de Florencia y la Serranía del Perijá. En la agenda nacional 2030 se planteó, por ejemplo, que para el 2017 el país ya habría delimitado 30 páramos de los 37 existentes, para un total de 28.900 hectáreas, un área equivalente al Ecuador.

Dentro del ODS 6, agua limpia y saneamiento, se trazaron las metas de reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, y mejorar considerablemente, para el 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales. Para este propósito, Colombia ha programado llevar la infraestructura de acueducto a mínimo 7.7 millones de nuevos habitantes urbanos e incorporar a 9.2 millones de habitantes en una solución de alcantarillado urbano. Lo anterior, implicaría detener y prevenir la formación de nuevos asentamientos precarios, mediante mecanismos

como los subsidios para el mejoramiento de vivienda y reforzamiento estructural, el uso del microcrédito inmobiliario y los procesos de titulación masiva. En este contexto, desde comienzos del 2012 el Gobierno colombiano inició el programa de entrega de 100.000 viviendas gratis, a los más pobres, sin necesidad de crédito bancario; replicando modelos exitosos probados en Brasil, Chile y México.

### ***El Producto Interno Bruto de Colombia y el Desarrollo Sostenible***

Las estadísticas reflejan que Colombia se ha posicionado como un país de renta media, lo cual implica que, a pesar de las iniciativas gubernamentales, los sectores reales de la economía no han desplegado los indicadores de crecimiento esperados. Es decir, el aparato productivo ha seguido aportando un PIB histórico que está cerca del 4%; así mismo, se han consolidado y fortalecido las compañías existentes, con sus dinámicas propias de fusión, modernización e innovación tecnológica (escenario en el que no han aparecido nuevos actores). Desde luego, este panorama ha implicado la persistencia de una tasa de desempleo cercana al 10%; incluyendo, como lo asevera Núñez (2006), el complejo fenómeno de la informalidad, sumado a las fuertes corrientes migratorias internas, con un mayor desplazamiento masivo del campo hacia las grandes ciudades.

Si bien en Colombia los lineamientos para el desarrollo sostenible han sido agresivos, desde el punto de vista de la formulación de la política pública del Estado, estos no se han traducido en acciones ambientales concretas a nivel de todas las regiones del país. Por consiguiente, los departamentos del centro, correspondientes a la zona Andina, han seguido mostrando un mayor crecimiento que el resto del territorio; por tal motivo, en dicha región, ha habido una mejoría evidente en los indicadores IDH, GINI y NBI. En contraste, en los departamentos costeros, en las llanuras de la Orinoquía y las selvas de la Amazonía, han persistido indicadores inquietantes que reflejan la incapacidad para superar la línea de la pobreza extrema; es decir, en estas regiones todavía hay colombianos que sobreviven con menos de un dólar diario.

Por consiguiente, tal radiografía nos ubica ante la comunidad internacional como una nación sumamente desigual; con inequidades infranqueables que atornillan el indicador GINI en el 0.58. Así pues, no basta la buena voluntad de las instituciones del Estado, en asocio con los organismos multilaterales, se debe ir más allá y cabe ahondar en las conductas inapropiadas frente al uso de los recursos públicos. Dentro de ese panorama de incertidumbres, según el último informe del CONPES (2018), Colombia ya alcanzó un 80% de algunas metas de las ODS, en forma anticipada al 2030, como la cobertura bruta en educación básica, la vacunación de la triple viral, la atención institucional del parto, la eliminación del consumo de sustancias que agotan la capa de ozono y la consolidación de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Desde luego, estos indicadores han contribuido al mejoramiento de la calidad de vida y han generado un ambiente de confianza para la erradicación de la pobreza y el aseguramiento del entorno ambiental; aun cuando se encuentran en proceso indicadores cruciales, como los detallados en la tabla 2-2.

**Tabla 2-2.** Balance de indicadores ODS en Colombia (2018)

Indicador	Porcentaje	Alcanzable al 2020
Porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales	73 %	X
Prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años	87%	X
Reducción de los casos de mortalidad por malaria	90%	X
Cobertura en saneamiento básico rural	86%	X
Cobertura bruta en educación media	65%	X
Años promedio de estudio (población entre los 15 y 24 años)	57%	
Mortalidad materna	68%	
Adolescentes que han sido madres o están en embarazo	0%	

CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA AL CUMPLIMIENTO  
DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (AGENDA 2030)

Indicador	Porcentaje	Alcanzable al 2020
Mortalidad de cáncer de cuello uterino	57%	
Porcentaje de personas en pobreza	33%	
Porcentaje de personas en pobreza extrema	34%	
Reducción de hogares urbanos en asentamientos precarios (con respecto de la meta fijada al 2020)	30%	

Fuente: Elaboración propia, con apoyo en el Informe PNUD ODS Colombia.

Lo anterior muestra un 16% de cumplimiento anticipado, con 8 indicadores de los ODS, en relación con las metas del 2030; además, un 59%, correspondiente a 30 indicadores, marcha en un 50% de avance; sin embargo, la tabla 2-2 permite concluir que no se lograrán cumplir varios indicadores para la fecha límite. De igual manera, desde la visión del ODS 1, es imperativo reforzar las estrategias para reducir la pobreza extrema que persiste, por la vía de la estabilidad macroeconómica, procurando generar empleos estables que permitan aumentar el ingreso medio de la población.

Lo anterior conlleva, desde luego, el fomento del emprendimiento, el acceso al crédito y una mejor estructuración del gasto social. Todo esto debe combinarse con el desarrollo de políticas para el fomento del empleo, desde la perspectiva del trabajo digno y decente, o el desarrollo de un proyecto productivo propio, lo cual abre el compás para la conformación de una comunidad económica con mayor equidad e inclusión social. Ahora bien, para lograr lo planteado se requiere “una política de competitividad que permita a las empresas ser más competitivas en los mercados internacionales, y cuyo objetivo sea aumentar la productividad e incrementar la tasa de inversión de la economía a cifras por encima del 30%” (CONPES, 2011).

Así mismo, en el plano de las estrategias para garantizar la sostenibilidad del medioambiente, Colombia debe continuar en la ruta de definir una política para la gestión integral de la biodiversidad y la protección, el manejo y el uso sostenible de los ecosistemas. Esto incluye

dar pasos firmes para el control de la deforestación y la degradación de los bosques; esquemas que necesariamente irán enlazados con la gestión integral del recurso hídrico y los procesos de adaptación al cambio climático. Por consiguiente, erradicar la pobreza extrema, generar empleo digno, minimizar el déficit de vivienda, aumentar la inversión en agua potable, respaldar la competitividad empresarial y planificar acertadamente el uso del suelo urbano serán los vectores que marcarán el rumbo de una nación menos pobre y más respetuosa de sus recursos naturales.

En el siguiente apartado se abordará el segundo objetivo del capítulo, cuyo propósito es explorar el uso eficiente que se hace de los recursos naturales del territorio. En particular, se caracterizarán los elementos básicos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), herramienta estatal que privilegia el aprovechamiento de la oferta ecosistémica, como anclaje para el crecimiento económico.

## Territorio y Desarrollo Sostenible como Responsabilidad del Estado

La comunidad internacional encuentra desafíos crecientes en las dinámicas socioeconómicas actuales de las naciones, entre las que se cuentan el lento crecimiento económico, las desigualdades sociales y la degradación ambiental; en este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que “estamos frente a un cambio de época: la opción de continuar con los mismos patrones de producción, energía y consumo ya no es viable, lo que hace necesario transformar el paradigma de desarrollo dominante en uno que nos lleve por la vía del desarrollo sostenible” (2018, p. 7). Es claro que existe un desbalance en las tres ruedas que se entrecruzan para lograr el desarrollo sostenible: lo económico, lo social y lo ambiental, tal como se planteara en la Cumbre de la Tierra (1992). Es decir, el propósito universal de recomponer las relaciones del ser humano con el planeta, motivo principal de la reunión de Río de ese año, encuentra en la fórmula del desarrollo sostenible la única opción para restablecer la armonía de los ecosistemas.

En esta ruta de interpretación, el balance de los 8 objetivos del milenio, que aplicaron los Estados desde el 2000 hasta el 2015, presenta unos resultados pobres en las áreas de la protección a la naturaleza y la erradicación de la pobreza, debido a que la prioridad de los Gobiernos durante la primera década del nuevo milenio se concentró en el mejoramiento de los indicadores económicos. Por consiguiente, las naciones rediseñaron la estrategia y se formularon los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, con una vigencia perentoria hasta el 2030; en estos, se ratificaron los propósitos de erradicar la pobreza extrema y el hambre, en conjunto con la protección de los ecosistemas terrestres, la vida marina, el cambio climático y las ciudades sostenibles. Estas serían las metas prioritarias de los Estados para atender la salud del planeta y sus habitantes; plan que se ratificó con la firma del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, por parte de 195 países, el cual entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. Como lo manifestara Hottois (2000), ha sido la apuesta de las comunidades planetarias para replantear la cultura tecnocientífica que afecta la biodiversidad.

Al tenor de lo dispuesto por la Cumbre de la Tierra (1992), los países se encaminaron a intervenir de manera eficiente el suelo en el que se consolidan sus asentamientos. En Colombia, estas iniciativas se concretaron con la Constitución Política de 1991, la cual fijó las bases para el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial, enmarcados en la articulación, coherencia y concordancia de los aspectos ambientales, geográficos, urbanísticos y socioeconómicos. Así mismo, las administraciones municipales se convirtieron en responsables directas del futuro de sus territorios y garantes de la equidad y el equilibrio en el disfrute de los beneficios de su ordenamiento (MADS, 2012). Acerca del ordenamiento territorial, en los artículos 151 y 288 de la Constitución Política quedó dispuesto que “la ley orgánica debe asignar y distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subordinación”.

Bajo esta plataforma legislativa, se promulgó la Ley 388 de 1997, la cual definió el ordenamiento territorial como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas,

destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. De allí que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se constituyera como una carta de navegación para ordenar el suelo urbano y rural, con el fin de consolidar un modelo de región, en un plazo de 12 años, para lo cual se diseñaría una serie de instrumentos y mecanismos que contribuirían a su desarrollo. Así pues, en esta Ley de Desarrollo Territorial se fijó el marco legal y técnico para garantizar el ordenamiento del suelo urbano y rural de los municipios con respecto del equilibrio, la equidad y la responsabilidad ambiental, socioeconómica, urbanística y estructural.

En complemento, se expidió la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), “por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, la cual se ocupó esencialmente de establecer las competencias entre entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios, en el marco constitucional de la descentralización y la autonomía de los entes territoriales; es decir, estableció un marco normativo general de principios rectores para promover procesos de descentralización, delegación, integración, asociación y regionalización (MADS, 2012).

Con base en lo anterior, conviene precisar el concepto de territorio incorporado en la legislación ambiental, los alcances del POT en la estructura institucional municipal y departamental y la relación que se establece entre la biodiversidad y el crecimiento económico.

### ***El Territorio y el Estado***

El concepto de territorio hace referencia a los diferentes poderes que se ejercen sobre un espacio, delimitándolo y diferenciándolo de otros espacios, por lo tanto, aparecen los límites; de allí que cada Estado ejerza control sobre su territorio. Normalmente, al interior de un territorio más amplio pueden existir otro tipo de poderes con un poder territorial; es decir, el territorio también abarca conflictos y políticas públicas. Entonces, comprende el territorio indígena, territorio de paz, territorio libre, territorio en disputa, entre otros.

El territorio se convirtió en un concepto cada vez más utilizado en geografía y otras ciencias sociales a partir de 1970 y se comenzó a integrar a la noción de ambiente. Los cambios de significado que ha experimentado este concepto tienen que ver con las transformaciones sociales y de las mismas disciplinas científicas. Su origen se remonta a la naturaleza, el espacio, las áreas protegidas, el ecosistema, el bioma, la cuenca, la región, el Estado, la nación y el país. Las personas no suelen pertenecer a un solo territorio, la movilidad ocasiona que muchas veces tengan identidades múltiples, de allí que los espacios locales y los territorios pierdan significado en la actual época de la globalización.

Así, el territorio, en cuanto a su significado, se hizo más distante de ecosistema; término que se interpreta como el complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos en su medio no viviente. También se caracteriza por presentar una homogeneidad, en sus condiciones biofísicas y antrópicas; elementos que interactúan como una unidad funcional materializada en un territorio. Es importante hacer esta distinción, por cuanto los planteamientos ambientales de la Agenda 2030 están más familiarizados con el concepto reciente de ecosistema, emanado de la ecología.

La expectativa del Estado colombiano de garantizar la sostenibilidad de la vida en sus ecosistemas se encuentra cargada de incertidumbres, nacidas de la administración del territorio y de los conflictos que allí se presentan. Es preciso recordar que el concepto de territorio, tal como se concibe hoy en día, no fue el contemplado inicialmente por la Cumbre de la Tierra (1992); por esta razón, el término apropiado en sus comunicados es el de ecosistema, concepto difundido por la ecología para referirse a los entornos naturales. Por ello, conviene explorar los siguientes conceptos emergentes: la relación entre la política pública y el territorio, los planes de ordenamiento territorial, las relaciones entre la comunidad y el territorio y la inequidad en el acceso a los recursos ambientales.

El planteamiento anterior, acerca del comportamiento humano frente a la naturaleza, se traduce en la interconexión de las formas de vida, los modelos económicos y la apropiación cultural del territorio. Allí, se plasman y se concretan los principios de los convenios internacionales,

las leyes ambientales y las políticas públicas que propenden por la protección del ambiente. Como lo afirmó Mazurek:

Antes de los años 70, el concepto de territorio, en las ciencias sociales, no existía fuera de la concepción jurídica del término: un área de control territorial con fronteras y sistema de dominación. Este concepto fue introducido por los etólogos, como sistema de defensa de los miembros de una misma especie animal. La etología, estudiando los animales en su entorno, desarrolló el concepto de territorialidad, basado en un sistema de comportamiento individual y colectivo, concepto que fue transferido a otras disciplinas de las ciencias sociales, principalmente la antropología, la psicología y la sociología. (2010, p. 8)

En este contexto, los territorios dejan ver las marcas de aquellas condiciones que degradan sus recursos naturales; por tal razón, en dichos escenarios, se perpetúa el modelo mental que puede mejorar o empeorar el entorno natural dependiendo de la gestión de las entidades estatales para la articulación del territorio con sus aspectos vitales y la inclusión de una visión prospectiva de desarrollo sostenible. A veces, dicha situación propicia que las poblaciones crezcan en desmedro del ecosistema en el que se encuentran incluidas y tengan problemas colaterales (como la movilidad deficiente, la inequidad y el deterioro de la calidad de los suelos). Se colige que “no puede existir comportamiento social sin territorio y, por consiguiente, no puede existir un grupo social sin territorio, lo que equivale a que el territorio se define como la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales” (Mazurek, 2010, p. 23).

Por consiguiente, si las políticas públicas sobre el ordenamiento territorial siguen mostrando su ineficacia para el desarrollo integrado de una región determinada, se perderá su potencial y, poco a poco, sus poblaciones seguirán creciendo de una manera desarticulada e insostenible. Es decir, de no preverse las implicaciones que tendrá el actual esquema de crecimiento económico, como se anotó, las zonas declaradas como patrimonio ambiental y ecológico en los diferentes países se verán afectadas por el proceso creciente de urbanización. Esto también

implica la degradación total de los recursos naturales, la pérdida de la vocación agrícola de los suelos y el desvanecimiento de las producciones agrícolas; situación que irá en detrimento de los índices de calidad de vida y bienestar de los ciudadanos.

### ***El Plan de Ordenamiento Territorial***

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento de planificación del desarrollo, puesto a disposición de las autoridades locales, que es usado por todas las naciones. En tal sentido, las administraciones de una zona específica son autónomas en cuanto al compromiso de orientar los procesos de planeación y ordenamiento de su desarrollo territorial; en esta línea, se definen los objetivos estratégicos de desarrollo regionales con una visión de largo plazo. Sobre esta base, se establece un modelo de ocupación del territorio, que fija la estrategia de localización y distribución territorial de las actividades socioeconómicas y las características de los sistemas de infraestructura requeridos. Así, en un nivel subsiguiente, se determinan los proyectos estratégicos, las normas y los instrumentos de gestión para el logro del modelo de ocupación del territorio y la visión de futuro.

Mediante ese mecanismo de intervención de los ecosistemas, se ordena el territorio, entre varias razones, por el incremento acelerado de la demanda de bienes ambientales, por los conflictos constantes que se presentan en el territorio (como consecuencia de la localización inadecuada de las actividades) y por la carencia de herramientas técnicas de planeación del orden local que apunten a la minimización del deterioro de la calidad de vida humana y de las otras especies del ecosistema. Adicionalmente, el territorio se ordena para equilibrar las relaciones de la población con el entorno; encontrar mejores formas de convivencia, crecimiento y desarrollo local; acabar con la localización inadecuada de las actividades y los conflictos del uso del territorio; para construir un territorio productivo, equitativo y sostenible; por último, para identificar, racionalizar, priorizar y programar las obras públicas en el corto, mediano y largo plazo (Massiris, 2014, p. 24).

Este panorama pone en evidencia la confrontación de diversos valores, como los intereses ambientalistas frente a los intereses económicos, la moral íntima frente a la moral instrumental, el bienestar o la calidad de vida frente a la productividad; es decir, resurgen conflictos sociales sobre aspectos como la capacidad de los recursos naturales de proveer ingresos económicos, las necesidades básicas frente a las tendencias desarrollistas y los modos de vida de pueblos originarios frente a la creciente urbanización (Ovalle, 2015, p. 117).

En este punto, conviene explorar algunos elementos cruciales con respecto de la vida en el territorio. A saber, existe la necesidad de abrir paso a una visión integral, en los escenarios en los cuales se produce la relación del ser humano con el ambiente, de forma que surjan oportunidades para resolver los conflictos relacionados con el acceso inequitativo a los beneficios ambientales de los territorios, en los que, por supuesto, el Estado debe mediar. Así pues, los aspectos claves a considerar sobre el territorio son las dinámicas de las comunidades locales, el comportamiento humano ante la naturaleza, los riesgos del deterioro de los ecosistemas, la responsabilidad frente a las futuras generaciones, la inequidad en el acceso a los recursos ambientales, las migraciones y la ética individual frente al ecosistema.

## **Comunidades y Territorio**

El territorio se debe entender como aquella fuente ineludible de recursos para la supervivencia de un pueblo; allí se establece una determinada cultura alrededor de los elementos naturales que sirven de integradores de la vida en comunidad. Sin embargo, el territorio puede propiciar la unión de una sociedad o su disolución. Por ejemplo, el desierto del Sahara, en África, cuyo corrimiento de su frontera sur viene provocando el desplazamiento masivo de poblaciones en países como Mauritania, Malí, Níger, Chad y Sudán (con la consiguiente afectación de los lazos familiares). En otro contexto, en el desierto de Nevada, EE. UU., el ser humano pudo doblegar el entorno adverso para fundar allí una ciudad pujante y próspera, como Las Vegas; así como Holanda, país

que paulatinamente le arrebatara kilómetros de tierra al océano, con obras de regulación hidráulica a base de diques y compuertas, debido a que tiene gran parte de su territorio por debajo del nivel del mar.

Se podría continuar la lista de otros ejemplos en los cuales las comunidades han generado una relación benéfica o infausta con el territorio que han habitado; o también, interpretarlo como el lugar en el que se ha dado la inevitable presencia de fenómenos naturales, impredecibles, como los terremotos, las sequías, los incendios forestales, los ciclones y las tormentas tropicales que han destruido comunidades enteras y han provocado tragedias incalculables. Entonces, ¿qué produce esa relación positiva o negativa que se establece entre una comunidad y su entorno natural? ¿Es ineludible la cultura del aprovechamiento de los recursos naturales sin contemplar los límites naturales de la capacidad de regeneración de los ecosistemas?

Se podría buscar una teorización consistente, con la cual se pudieran establecer parámetros interpretativos que orientaran la reflexión sobre la protección de los ecosistemas y las especies vegetales y animales, pero desde el engranaje del uso y la posesión del territorio, visto como política pública. Así mismo, dichos postulados serían la plataforma teórica idónea para fortalecer el diálogo interdisciplinar con aquellas ciencias que han venido liderando los procesos de explotación de los recursos naturales y la consiguiente mitigación de impactos. Desde luego, en este punto se abre paso la duda acerca de la carencia de criterios éticos, provenientes de la política pública, que llevan a las comunidades que habitan un territorio a asumir decisiones responsables frente a la preservación del ambiente y la dignidad del ser humano.

## **La Inequidad en el Acceso a los Recursos Ambientales**

La inequidad en el disfrute de los bienes ambientales de los ecosistemas constituye, indudablemente, un freno para consolidar una relación armónica entre las comunidades y los territorios que les sirven de soporte. Es claro que el reparto o la distribución de los recursos naturales no tienen un equilibrio acorde con los derechos igualitarios de todos los

seres humanos. Este fenómeno pasa por la ética, las creencias religiosas, el modelo económico y las costumbres políticas; en consecuencia, el solo hecho de declarar en un convenio internacional que debe haber igualdad de oportunidades frente al uso de la oferta ambiental no resuelve el panorama de una economía basada en la industria extractiva ni la idea de dejarle a las generaciones futuras un ambiente mejor.

En ese panorama se entrecruza un hilo que tiene que ver con la distribución de la riqueza; sobre este particular, el Estado pregona, de manera elemental, que los bienes terrenales le pertenecen, por igual, a todos los seres humanos. Suena irónico, pero la realidad se encarga de demostrar lo contrario, es decir, persistentemente, los frutos de la tierra se acumulan para ser aprovechados por un número cada vez menor de personas. En tales circunstancias, pareciera que le corresponde a la naturaleza del hombre evitar que otros puedan disfrutar de los bienes ambientales. Usualmente, los grandes conglomerados urbanos de personas con bajos recursos habitan zonas con una escasa oferta ambiental, en las que, por consiguiente, escasea el agua y el suelo fértil. Curiosamente, las mismas relaciones humanas sufren un alto deterioro, lo que podría llevar a pensar que, a menor biodiversidad en el hábitat de una comunidad, menores opciones de una convivencia pacífica y armónica.

En últimas, el fenómeno de la desigualdad social se puede interpretar como una inequidad en el acceso a los elementos que ofrece el territorio; en otras palabras, el postulado económico del equilibrio que deben generar las libres fuerzas del mercado se rompe en el escenario de los diferentes ritmos de producción y los diferentes niveles de consumo, como respuesta a un entorno en el que los ingresos no guardan proporción ni igualdad de oportunidades. Marx (1875) pregonaba que el capital entrañaba, con el ardid de la plusvalía, una distribución inequitativa de los bienes terrenales; es decir, el mismo sistema capitalista es incapaz de ajustar cuentas para que los trabajadores y los propietarios de las tierras obtengan beneficios equitativos del sistema productivo.

Sobre ese particular, los ODS, promovidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establecen el fin de la pobreza (en el objetivo 1) y la reducción de las desigualdades (en el

objetivo 10). En esta perspectiva, tanto el indicador GINI como el Índice de Desarrollo Humano constatan que la desigualdad social es un fenómeno preocupante en el planeta y, además, establecen que existe una estrecha relación entre la pobreza y la desigualdad. Por tal motivo, en muchas naciones, las políticas públicas se enfocan en corregir esta distorsión a través de normas que impulsen una redistribución de los beneficios del sistema productivo.

Múltiples evidencias muestran que la exclusión de amplios sectores de la población en la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio provoca que muchas comunidades se vean forzadas a ocupar espacios inadecuados para el asentamiento de viviendas. Por ejemplo, es habitual que los programas de vivienda para personas de escasos recursos en Colombia, denominados ‘vivienda de interés social’, recurran a zonas que solían ocupar fábricas, basureros municipales o actividades agropecuarias; en cualquiera de estos casos, se reconoce la presencia de residuos tóxicos que pueden causar perjuicios a la salud humana.

También, es frecuente que los nuevos barrios se construyan en áreas cercanas a industrias o ejes viales de alto tráfico, en los que es notoria la expulsión de gases de efecto invernadero; hecho que pone en riesgo la vida de las personas, los animales y las plantas. Así mismo, en regiones rurales, las familias de escasos recursos se ven presionadas a ocupar terrenos inadecuados para el asentamiento de viviendas, debido a que las mejores tierras son dedicadas a proyectos agropecuarios de gran envergadura, a los que están dirigidas las ofertas ambientales más calificadas.

Por consiguiente, la decisión de ubicar a familias en áreas con características ambientales restringidas provoca un impacto definitivo para la siguiente generación: los hijos y los nietos de esas familias que ocuparon dichos proyectos habitacionales heredarán las condiciones inadecuadas y se reproducirá el círculo de inequidad que perpetuará la pobreza y la carencia de oportunidades para salir de esos estados ambientales que consolidan el déficit cultural de muchas poblaciones. En muchas ocasiones, la presencia nociva de plomo, mercurio o metano (como elementos residuales presentes en suelos que fueron destinados a unidades resi-

denciales) producirán efectos irreversibles en la salud humana, lo cual denota la falta de una justicia ambiental en clave bioética.

Un caso típico del fenómeno mencionado es la isla Santa Cruz del Islote, ubicada en el golfo de Morrosquillo, frente a Cartagena. Es la segunda isla más poblada del mundo, después de Java, según las estadísticas internacionales, y en ella conviven cerca de 1300 personas pobres en un área de una hectárea, ubicada en el Parque Nacional Natural Islas Corales del Rosario y San Bernardo. Aquí hay muchas contradicciones: un territorio que pertenece a una zona protegida y, sin embargo, está habitada densamente por personas que se vieron desplazadas por grupos sociales de las islas vecinas que ocuparon mejores espacios. Desde luego, es una población que reclama servicios públicos y una mayor presencia del Estado, pero, en medio de estas reclamaciones, se deja por fuera el factor de la justicia ambiental.

Es claro que el modo como enfrenta el ser humano los problemas ambientales pone en duda la perspectiva humana acerca del mundo que habita. De ello, se deduce que es necesario un cambio ético que promueva el replanteamiento del pensamiento y los valores de los usuarios de un área natural. Además, es innegable la conveniencia de la presencia del Estado, como instancia que introduzca elementos interdisciplinarios y transculturales que vayan más allá de las lógicas del mercantilismo globalizante y los parámetros economicistas, los mismos que ven en los recursos naturales simplemente una materia prima para incrementar las utilidades financieras.

### ***Biodiversidad y Crecimiento Económico***

Otra razón que convoca la necesidad de visualizar al Estado como garante del patrimonio ambiental tiene que ver con la discusión sobre la defensa de la vida y el progreso de los pueblos, en donde se involucra necesariamente el concepto de desarrollo sostenible, el cual hizo carrera desde su promoción en la Cumbre de la Tierra. En esta perspectiva, el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia ha señalado que “Colombia es potencia mundial en biodiversidad y agua, además de ser uno de

los países privilegiados que comparte la selva Orinoco-Amazónica. Tales riquezas constituyen un activo estratégico de la nación y deben ser objeto de protección especial y defensa activa” (2019, p. 29).

Cabe recordar que los documentos premonitorios de Carson (“La primavera silenciosa”, 1962), Meadows (“Los límites del crecimiento”, 1972) y Brundtland (“Nuestro futuro común”, 1987), preparatorios de la reunión de Río, señalan las graves consecuencias que se avecinan para la humanidad, en caso de que el ser humano no cambie su manera de relacionarse con el planeta. Lo que se pronosticó en dichos estudios es una realidad que ha llevado a la firma de convenios internacionales sobre el cambio climático, como el Acuerdo de París (COP21), firmado por 195 países, el 12 de diciembre de 2015, el cual será aplicado a partir de 2020 y con lo cual se espera que se reduzca el calentamiento global por debajo de los 2 °C para el año 2100. Así mismo, ha hecho que las naciones y las empresas desplieguen diversas estrategias, como la gestión ambiental empresarial, la huella ecológica, la huella hídrica, la huella de carbono, el bono de carbono, los sellos verdes, la auditoría ambiental, y, en general, la reciente economía verde, impulsada desde el 2012 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La explotación de los recursos naturales está mediada por esas relaciones de economía de mercado, lo cual implica que un determinado desequilibrio económico planetario pueda ser perjudicial para los ecosistemas y, desde luego, su biodiversidad. Sobre el particular, Schumacher (2001) plantea que la economía contemporánea es insostenible, por cuanto los recursos naturales, como los combustibles fósiles, son tratados como artículos de renta orientados al ingreso, cuando deberían ser tratados como capital, puesto que no son renovables, y, por lo tanto, están sujetos a agotamiento. También sostiene que la resistencia de la naturaleza ante la contaminación está igualmente limitada, de allí que el esfuerzo de los Gobiernos debe estar enfocado al desarrollo sostenible.

Las búsquedas planteadas desde el desarrollo sostenible también pretenden resolver el acertijo para la extinción de la pobreza en el mundo y la redistribución de la riqueza, como fórmula que permita una economía verde, protectora del medioambiente. No obstante, se ha afian-

zando el modelo del libre mercado, bajo el estigma de la competencia perfecta, con la esperanza de resolver por esa vía el empleo y el aumento del bienestar. En tal sentido, las teorías del neoclasicismo se relacionan con las tendencias actuales del crecimiento económico, como estrategia para la superación de las fallas estructurales de la economía de mercado globalizado. Por consiguiente, se observa que el consumismo desbordado solo profundiza la brecha entre el reducido porcentaje de la población mundial que puede acceder a las bondades del capitalismo y el número creciente de sectores de la población que se alejan cada vez más de esa opción; hecho confirmado por el indicador GINI de los países, de acuerdo con las cifras consolidadas por la OCDE entre 1989 y 2017.

Desde la óptica de las Naciones Unidas, es claro que “los compromisos de los Estados en materia de desarrollo sostenible están estrechamente vinculados con los derechos humanos, de modo que se refuerzan mutuamente y buscan un mismo objetivo: el bienestar humano y la dignidad de las personas” (CEPAL, 2011, p.10). Sin embargo, en el marco económico de las naciones, la acumulación de capital ha venido coexistiendo con niveles de pobreza similares y con la ampliación de las brechas de desigualdad de ingreso, lo cual evidencia que los índices de felicidad no dan cuenta de un mejor bienestar, por ende, el crecimiento económico se debe plantear desde una óptica diferente a la del fomento del consumo desbordado y el confort.

Lo anterior implica que los Estados nacionales deben definir una política para la gestión integral de la biodiversidad y la protección, el manejo y el uso sostenible de los ecosistemas; hecho que implica el control de la deforestación y la degradación de los bosques (acciones que necesariamente irán enlazadas a la gestión integral del recurso hídrico y a los procesos de adaptación al cambio climático). En consecuencia, como se estableció en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, publicados por el PNUD en el 2016, erradicar la pobreza extrema, generar empleo digno, minimizar el déficit de vivienda, aumentar la inversión en agua potable, respaldar la competitividad empresarial y planificar acertadamente el uso del suelo urbano serán los vectores que marcarán el rumbo de una nación menos pobre y más respetuosa de sus recursos naturales.

Lo anterior lleva a pensar, desde la visión del Estado garante, que el ser humano, por fuerza del capitalismo, es separado de su vocación más inherente, es decir, la relación directa con la naturaleza y con los medios de producción de autosostenimiento. Así las cosas, bajo los rituales de la economía de mercado, el consumo ha pasado de ser un ejercicio básico y simbólico de satisfacción de necesidades típicamente humanas, a una dinámica de intercambio forzado de bienes y servicios que no responden a necesidades reales. Además, son factores que propician prácticas de exclusión, por cuanto la inmensa mayoría de la población no tiene posibilidades reales de acceso al consumo de los productos que el mercado globalizado establece como requerimientos, en apariencia, para alcanzar la felicidad y la vida digna.

De igual manera, los abanderados del desarrollo sostenible señalan que crecer económicamente implica ciertos riesgos ambientales, como los que se pueden evidenciar con las cifras de la producción mundial de cereales, según los reportes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2014). Esta práctica implica el uso intensivo de fertilizantes, que en el largo plazo resultan ofensivos contra la naturaleza; a saber, las toneladas de compuestos sintéticos que se le agregan al suelo, para el aumento de la productividad de los cultivos, redundan en la extinción de la capa vegetal y la afectación de las fuentes hídricas superficiales y subterráneas, con sus especies de flora y fauna asociadas. Cabe resaltar que la ampliación de la frontera agrícola estaría generando conflictos con la creciente mancha urbana de las ciudades y las zonas de reserva forestal, que son sometidas a deforestación para la conversión del suelo en actividades intensivas de ganadería y agricultura.

Ante ese panorama, el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia ha planteado que “existen nuevas amenazas ligadas al cambio climático, desastres naturales y antrópicos, la afectación al medioambiente, la fauna y la flora, la deforestación y el deterioro de los cuerpos de agua, cuestiones que constituyen el principal recurso estratégico de Colombia para las décadas por venir” (2019, p. 29).

A continuación, se contemplará el tercer objetivo del capítulo, el cual consiste en identificar los factores que intervienen en la política pública para la protección de los ecosistemas terrestres y marítimos; elementos claves en la actual coyuntura económica, social y ambiental del país.

## Protección de los Ecosistemas y la Biodiversidad

La protección de los ecosistemas terrestres, costeros y marítimos, incluyendo su biodiversidad, incorpora políticas de Estado y acciones concretas en las regiones y territorios de la nación. Algunos de estos planes de protección de los ecosistemas se incorporan en los planes de desarrollo territorial de las jurisdicciones municipales; actividades que se complementan con las acciones de responsabilidad social de las empresas privadas que desarrollan sus labores en las mismas zonas. Desde luego, muchos de estos planes de trabajo vinculan directamente la gestión ambiental de las Fuerzas Militares (FF. MM.), por lo que se gestan responsabilidades compartidas.

### ***Trayectoria de la Sostenibilidad en el Territorio***

El ODS 15, acerca del uso sostenible de los ecosistemas, cuenta en Colombia con antecedentes que vienen del año 2000. Por lo tanto, cuando se evaluó la garantía de la sostenibilidad ambiental en el 2015, por parte del PNUD y el Departamento de Planeación Nacional, se encontró que para el 2013 ya se había eliminado el 10 % de las sustancias agotadoras de la capa de ozono. De igual forma, para el 2014 ya se tenían 32.143 hectáreas anuales reforestadas y el Sistema de Parques Nacionales Naturales había alcanzado el 6.9% del territorio nacional; sin embargo, también se detectó que en dicho año se presentó un atraso sustancial en planes de manejo de las áreas protegidas y en el establecimiento de un sistema de monitoreo de bosques que permitiera controlar la deforestación de manera eficiente (DNP, 2018, p. 21).

Lo anterior conlleva el incremento del uso intensivo de las tierras para procesos agrícolas y de ganadería; actividades que vienen ligadas

a la colonización de territorios por parte de nuevos actores económicos en áreas protegidas y baldíos de la nación. Por supuesto, ello se integra a factores de minería ilegal, incendios forestales, cultivos ilícitos, extracción de madera, ampliación de infraestructura no autorizada y generación de asentamientos urbanos, por fuera de las reglamentaciones de los POT municipales; elementos que generan efectos nocivos en la producción de gases de efecto invernadero (GEI), el deterioro de la calidad del aire y la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas.

Como se manifestó en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el ODS 15 tiene como propósito “proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad” (2015, p. 28). Esta iniciativa internacional estableció 9 metas específicas orientadas a la protección de los bosques, los cuerpos de agua dulce, la reforestación, el control de la desertificación, la rehabilitación de suelos degradados, el cuidado de las montañas, la protección de las especies amenazadas, el cuidado de los recursos genéticos y detener el tráfico de especies protegidas. Por supuesto, la reducción de la pobreza se constituye como un elemento sustancial, por cuanto la persistencia de clases sociales desfavorecidas guarda una gran relación con el deterioro de los ecosistemas.

Adicionalmente, en el ODS 14, la Agenda 2030 promueve conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Ello indica que es urgente “gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos” (ONU, 2015, p. 27). Estos lineamientos son cruciales para Colombia, debido a su patrimonio de dos costas que bañan los océanos Atlántico y Pacífico. Estos ecosistemas marítimos y costeros son prioritarios para el ejercicio de las FF. MM. en su encargo de resguardar las fronteras de la patria.

## ***Sostenibilidad y Gobernanza***

El anterior panorama muestra dinámicas específicas en la administración de las regiones, en relación con los ecosistemas y su biodiversidad. En enero de 2016, los nuevos alcaldes y gobernadores incorporaron los ODS en los correspondientes planes de desarrollo, como una forma de armonizar las políticas públicas internacionales sobre desarrollo sostenible en las normas locales. No obstante, como lo analizó el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por su sigla en inglés), en 2016, en dicho ejercicio se observó que se incorporaron 42 de las 169 metas ODS en los programas de gobierno departamentales; de los cuales, contaron con una mayor vinculación los objetivos asociados a la educación, la industria, la energía y la acción por el clima. También confirmaron que los ODS con menor presencia en los planes de gobierno estaban relacionados con los ecosistemas terrestres (ODS 15) y la producción y consumo responsables (ODS 12); este hallazgo fue sintomático de lo que estaba ocurriendo con el fenómeno creciente de la deforestación y la contaminación de los ecosistemas con residuos provenientes de la actividad industrial.

De cara a las gestiones de coordinación, para las acciones concretas de protección de los ecosistemas terrestres, costeros y marítimos, se hace urgente que las Fuerzas Militares de Colombia avancen hacia la identificación de indicadores nacionales y regionales relacionados con los ODS 12, 14 y 15. Así mismo, es fundamental la definición de programas y proyectos asociados con estos frentes de trabajo, de tal manera que se convoquen actores y grupos de interés en el tema ambiental; estrategia que debe vincular a las ONG, la sociedad civil, la empresa privada y las instituciones del Estado (estos esfuerzos imponen un desafío, en términos de coordinación y de consolidación de acuerdos, para sustentar los compromisos regionales adquiridos).

Un respaldo significativo a la anterior iniciativa quedó expresado en la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2019), en la cual se establecieron parámetros exigentes con respecto de la protección de los ecosistemas. En dicho instrumento

de política institucional, el primer eje, de los cinco que configuran la transformación estratégica, tiene que ver con el agua, la biodiversidad y el medioambiente, los cuales se declaran como “activos estratégicos de la nación” (MDN, 2019, p. 36); adicionalmente, establece que Colombia “ocupa el segundo lugar en biodiversidad y está entre las 12 naciones más mega diversas del planeta”. Ello implica plantear objetivos concretos, como denegar la criminalidad en las áreas protegidas, dismantelar acciones depredadoras del medioambiente, cooperar para proteger la selva del Amazonas y fortalecer los convenios internacionales para la protección de los derechos marítimos. Sin lugar a duda, estos eventos proyectados requieren el despliegue de nuevas capacidades y recursos que se deben enfocar en la protección de los recursos naturales y el control del territorio.

La política pública de protección de los ecosistemas y la biodiversidad incorpora actividades relativas al monitoreo de los cambios de los ecosistemas naturales y transformados del país. Esta gestión viene siendo adelantada por instituciones especializadas que contribuyeron a la expedición de la actualización del mapa de ecosistemas de Colombia del 2017, como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés (INVEMAR) y el Instituto Humboldt.

En dicho documento se confirmó que el país posee 91 tipos de ecosistemas naturales generales. De los cuales, 25 corresponden a ecosistemas terrestres e insulares; 13, a ecosistemas costeros; 25, a ecosistemas acuáticos; y 7, a ecosistemas marinos. Sin embargo, el informe advierte que algunos de estos se encuentran transformados por las actividades antrópicas (17 ecosistemas terrestres, 2 costeros y 2 acuáticos); en otras palabras, según datos registrados al año 2012, en el territorio nacional se transformaron 915.736,74 hectáreas de ecosistemas terrestres, 25.425 hectáreas de ecosistemas costeros y 520.444,57 hectáreas de ecosistemas acuáticos. Adicionalmente, se halló deforestación en 72 de los 84 ecosistemas generales continentales; cuya concentración se evidenció en los departamentos de Caquetá, Chocó, Meta, Antioquia y Norte de Santander.

## **Servicios Ecosistémicos**

Cabe precisar que Colombia tiene una población en crecimiento continuo, lo cual indica que sostiene una economía que demanda cada vez más recursos naturales, lo que evidentemente compromete la capacidad de regeneración de sus ecosistemas; a su vez, esto pone en riesgo la supervivencia de un gran número de especies. En este sentido, el WWF advierte que “si el país continúa transitando por la ruta del desarrollo basada en la transformación de los ecosistemas y la extracción incontrolada, o pobremente regulada, la nación se verá abocada a la pérdida irreparable de atributos ambientales y será cada vez más vulnerable a los impactos derivados del cambio global” (2017, p. 4).

Conviene recordar que Colombia pasó de más de 4.100.000 habitantes, en 1905, a más de 45.500.000 habitantes, en el 2015. Por lo tanto, un aumento de la población de esta magnitud, en un poco más de 100 años, genera inevitablemente una mayor demanda de servicios ecosistémicos; por ejemplo, “prender el televisor o cargar el celular son acciones que realizamos sin asociarlas con la existencia de las cuencas hidrográficas que regulan y mantienen la provisión de agua para la generación de energía eléctrica” (WWF, 2017, p.15). En la misma perspectiva, el país se encuentra en el umbral del estrés hídrico; es decir, hacia 1985 se estimaba una oferta hídrica de 60.000 metros cúbicos por habitante al año, pero, para 2014, dicha oferta se redujo a menos de 45.000 metros cúbicos por habitante. Lo anterior indica que, si se mantienen los actuales hábitos de consumo, en los próximos 40 años, el país tendrá una oferta hídrica anual de 1000 metros cúbicos por persona; un valor que marca un evento de crisis del agua.

En el mismo escenario de los servicios ecosistémicos esenciales, la provisión de alimentos de origen agropecuario representa un elemento crítico para el país. Bajo este parámetro, el Censo Agropecuario de 2014 señaló que Colombia tenía 42.3 millones de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria; repartidas en 8.4 millones para la agricultura y 33.8 millones para la ganadería extensiva. No obstante, dicho potencial para la producción de alimentos no lograba satisfacer las necesidades de nutrición adecuada para más de 4 millones de personas. A pesar de la

gran riqueza, en cuanto a ecosistemas y biodiversidad, irónicamente no se han reducido los altos niveles de pobreza y de desigualdad social en el territorio; al mismo tiempo, se continúa aumentando el deterioro del medioambiente, por causa de un modelo de desarrollo económico anclado en la extracción de recursos naturales y la transformación de paisajes nativos para la implantación de sistemas productivos.

Con base en lo anterior, se hace evidente el papel fundamental del sector defensa en la protección del patrimonio ambiental de la nación, en un entorno en el que persiste una distorsión en el uso de la tierra, a favor de la ganadería extensiva, y una deforestación acelerada. Estas problemáticas encuentran sus raíces en “la mezcla entre una política proteccionista extrema de desarrollo económico que predominó en el país hasta comienzos de la década de los 90, una política de tributación sobre la tierra donde no existe un catastro ni un impuesto predial significativo sobre la mayoría de la tierra rural, sumado al conflicto interno, el narco tráfico y el lavado de activos” (IDEAM, 2017, p. 18).

En el siguiente apartado se presenta la importancia de la participación del sector defensa, en cabeza de las Fuerzas Militares de Colombia, de cara al propósito universal de aplicar la gestión ambiental con miras a garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos esenciales del Estado en el marco de la seguridad y defensa nacionales.

## Importancia de la Participación del Sector Defensa en los ODS 2030

Uno de los principales esfuerzos del Estado colombiano, en cabeza de sus Fuerzas Militares, hace referencia a la contención del terrorismo y su mutación al denominado ‘bioterrorismo’; estrategia que requiere ser abordada a través de un proceso de análisis de generación de conocimiento en concordancia con protocolos bioéticos y biopolíticos. Para ello, es necesario el trabajo conjunto, coordinado e interagencial del sector defensa de la nación y las diferentes instituciones del Estado, desde un enfoque inter y transdisciplinar que facilite la comprensión, la contextualización y el análisis de estas amenazas, con el fin de permitir a

la comunidad nacional, regional y global gozar de opciones y alternativas para la solución de la problemática expuesta, de cara a los ODS 2030.

Peñaranda, en su documento “Sujeto, justicia social y salud pública”, comparte las cuatro tesis que permiten establecer la necesidad de los Estados de velar por la convivencia pacífica, la salud pública y la justicia social, ante las amenazas emergentes (caso del bioterrorismo para Colombia), que impactan la estabilidad de los Estados, vulneran los derechos humanos y afectan a la salud pública: asumir una praxis de la salud pública, sustentada en una propuesta teórica de la justicia social que no visibilice al sujeto concreto y una consecuente concepción de salud fundamentada en la vida y el florecimiento humano, conlleva un cambio profundo con respecto de lo que se incluye como objeto de la salud pública (2015, p. 988).

La investigación realizada permite considerar que el terrorismo y su proceso de transición al bioterrorismo se convierten en una amenaza global, regional y, por su conducto, para el Estado colombiano, de modo que se afectan la seguridad y la defensa nacionales. Esencialmente, su impacto se evidencia en el ámbito de lo clínico y de la salud pública, y se configura como un eventual factor desestabilizador de los intereses y fines esenciales del Estado. Dicha condición debe ser abordada en el marco de un proceso de análisis de generación de conocimiento, en concordancia con los principios de la bioética y la biopolítica, considerando su efecto en los campos de acción del Estado (político, económico, sico-social y militar), a fin de buscar una acción correctiva y prioritaria por parte del conductor político del Estado.

## Conclusiones

En este capítulo se analizaron los avances del Estado colombiano con respecto de las políticas implementadas para la protección del patrimonio ambiental de la nación, en consonancia con el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), formulados por las Naciones Unidas y firmados por 193 países miembros en el año 2015, con un plazo

de cumplimiento al 2030. Esto evidenció que se encuentran en desarrollo y que, indudablemente, se requiere del liderazgo del ejecutivo central y de la nación colombiana para cumplir con las metas establecidas en beneficio de los objetivos e intereses nacionales.

Se presentó la forma en la cual se ha venido afianzando el concepto de desarrollo sostenible, en las acciones del Estado, la interacción entre la sociedad y los ecosistemas y la consolidación del esfuerzo por garantizar el uso eficiente de los recursos naturales, a través de los planes de ordenamiento territorial y de las políticas públicas proferidas a este respecto.

Se identificaron los factores que han intervenido en el proceso de protección de la vida de los ecosistemas terrestres y marítimos, dada su condición de elementos claves en la coyuntura económica y social del país actualmente; a la vez, se presentó con claridad el llamado realizado por la comunidad nacional e internacional sobre la importancia de la participación del sector defensa colombiano en el propósito universal de aplicar la gestión ambiental, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos esenciales del Estado, en el marco de la seguridad y defensa nacionales.