



Análisis Jurídico de la Declaración Conjunta de Intención Sobre la Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en Colombia

Por:

María Isabella Rodríguez Reyes

Asesor:

Camilo Arango Duque

Trabajo de grado presentado ante la Escuela de Derecho, Universidad EAFIT para optar por el título de Abogado

Universidad EAFIT

2024

Tabla de contenidos

Tabla de contenidos	2
Resumen	3
Introducción	5
Capítulo I. Contexto jurídico-ambiental de la Declaración Conjunta de Intención (DCI).....	7
1.1 Antecedentes de la firma de la Declaración Conjunta de Intención: contexto del derecho internacional ambiental	8
1.2 Obligaciones Jurídicas y Normativa no vinculante (Soft law) en la Declaración Conjunta de Intención (DCI).....	14
1.3 Soft law en el derecho internacional	15
1.4 Normas y compromisos de la DCI	16
Capítulo II. Incorporación de la Declaración Conjunta de Intención en el Sistema Jurídico Colombiano.....	17
2.1 Objetivos generales de la primera versión de la DCI (2015-2019) y medidas pre-existentes y concurrentes en la gobernanza ambiental colombiana.	18
2.2 Descripción de los avances en las políticas de coordinación ambiental y los hitos de la DCI renovada (2020-2025).....	23
Capítulo III: Estudio de las leyes marco de la implementación de Visión Amazonía y de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en la reducción de emisiones de GEI.	28
Conclusiones.....	31
Bibliografía.....	33

Resumen

La firma y renovación de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre los Estados socios y Colombia se erige como un mecanismo jurídico crucial en la lucha contra el calentamiento global. Esta iniciativa, basada en la consideración de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), focaliza sus propuestas en la preservación de los ecosistemas forestales y en la integración de diversos sectores de la sociedad en las políticas ambientales, con especial énfasis en las comunidades locales y los pueblos indígenas.

Este enfoque se traduce en la implementación de proyectos que abarcan desde pagos por servicios ambientales (PSA) hasta iniciativas como *Visión Amazonía*. La presente Monografía se propone analizar la incorporación de la DCI en el marco legal y ambiental interno de Colombia, destacando los cambios y avances de este modelo, que opera como un mecanismo de pago basado en resultados.

Al momento de la redacción de este documento, han transcurrido los primeros períodos de aplicación de la DCI, incluida su renovación en el año 2019. Por tanto, resulta fundamental contrastar los principios iniciales con los hitos descritos en los documentos oficiales y ofrecer una visión prospectiva de este último período de aplicación hasta el año 2025.

Abstract

The signing and renewal of the Joint Declaration of Intent (DCI). Between the partner countries and Colombia is an important legal mechanism in the fight against global warming. This initiative, based on the consideration of greenhouse gas (GHG) emissions, focuses its proposals on the conservation of forest ecosystems and the integration of different sectors of society in environmental policies, with special emphasis on local communities and indigenous peoples.

This approach is reflected in the implementation of projects ranging from Payments for Environmental Services (PES) to initiatives such as *Visión Amazonía*. The purpose of this monograph is to analyze the incorporation of ICD into Colombia's legal and environmental framework, highlighting the changes and advances of this model, which operates as a results-based payment mechanism.

At the time of writing, the first periods of implementation of the ICD have passed, including its renewal in 2019. It is therefore essential to contrast the initial principles with the milestones described in the official documents and to provide a prospective view of this last implementation period until 2025.

Introducción

La Declaración Conjunta de Intención (DCI) es un acuerdo internacional diseñado para abordar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en particular en relación con la deforestación y la degradación forestal. Este acuerdo busca fomentar la cooperación entre los países socios y Colombia, estableciendo objetivos específicos para la conservación de los recursos naturales. A través de la DCI, se busca no solo la mitigación del cambio climático, sino también la promoción de prácticas sostenibles que consideren los derechos y las necesidades de las comunidades locales, especialmente los grupos indígenas que habitan las áreas afectadas.

La Declaración Conjunta de Intención (DCI) sobre la Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en Colombia se erige como un instrumento fundamental en la lucha contra la deforestación y la degradación ambiental en el territorio colombiano, especialmente del bosque amazónico. En la actualidad, la DCI opera como un compromiso estratégico producto de la cooperación internacional entre los países socios y Colombia. La meta subyacente es la mitigación de los impactos negativos del cambio climático y la promoción de la sostenibilidad ambiental en la región teniendo en cuenta las comunidades y los grupos indígenas que habitan en el territorio.

Los antecedentes de la DCI se remontan a una serie de tratados y acuerdos internacionales en el ámbito del derecho ambiental. Desde la primera Convención de Estocolmo sobre la protección del *medio humano*, hasta la concepción moderna del *medio ambiente* en el Acuerdo de París. Cada paso en la evolución del derecho internacional ambiental ha sentado las bases para la creación y firma de la DCI –incluyendo su última versión renovada–.

En consecuencia, la necesidad de integrar la DCI en el sistema jurídico colombiano se hace imperativa. Este trabajo se presenta como una contribución en el estudio de los principios del derecho ambiental y los mecanismos internos existentes para la conservación

ambiental. Es esencial analizar los avances y desafíos en la implementación de la DCI a través de programas como Visión Amazonía del que se hablará en el desarrollo de este escrito.

Es oportuno abordar esta temática en este momento, cuando el calentamiento global parece ser un problema de mayor gravedad; para ilustrar, en los últimos reportes de las Naciones Unidas (2024) se dice que hay un 80% de probabilidades de que el planeta siga calentándose en los próximos cinco años, superando la medida de los 1,5 grados. En un escenario como este, estudiar las acciones que se están llevando a cabo para mitigar los efectos negativos de este fenómeno se hace necesario. El orden para tratar el desarrollo del texto se dará por capítulos, los cuales serán descritos a continuación.

En el primer capítulo se explorarán en detalle los antecedentes de la firma de la DCI, contextualizando su importancia en el marco del derecho internacional ambiental. Se analizarán los hitos y compromisos previos que han conducido a la creación de este acuerdo ambiental y se contrastarán los conceptos de *Soft Law* y *Hard Law* en la narrativa de las obligaciones ambientales.

Siguiendo con el segundo capítulo, se centrará en la incorporación de la DCI en el sistema jurídico colombiano, examinando los objetivos generales del acuerdo y su transición de normas *Soft law* a normativas vinculantes en el contexto legal del país. En este apartado se hará una división entre las dos versiones de la DCI por hitos de cumplimiento en paralelo con las leyes del ordenamiento interno colombiano

Más adelante, en el tercer capítulo, se abordarán las leyes que formaron parte del marco del programa Visión Amazonía,. La importancia de este análisis radica en la necesidad de estudiar la cohesión en el sistema de fuentes que están detrás de los proyectos más importantes del cuidado ambiental del país.

En resumen, esta monografía se propone examinar la implementación de la DCI en Colombia, analizando su relevancia en el contexto jurídico y ambiental del país y dando apreciaciones en lo relativo a la protección ambiental en el bosque amazónico colombiano.

Capítulo I. Contexto jurídico-ambiental de la Declaración Conjunta de Intención (DCI)

Para estudiar el impacto de la DCI en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques en el territorio colombiano, es crucial contextualizar la creación y firma de dicha Declaración en el derecho internacional. Esto implica investigar los antecedentes para identificar los factores que motivaron su establecimiento. La estructura propuesta para abordar este aspecto considerará, en primer lugar, las convenciones, los acuerdos y los tratados que precedieron a la Declaración, principalmente, aquellos que fueron pactados para la protección de los bosques y que están directamente relacionados con la mitigación de la crisis por el calentamiento global. Este análisis permitirá recurrir a la memoria del derecho internacional público para situar un punto de partida histórico.

Avanzando en el desarrollo de esta primera parte del estudio, se procederá con un análisis que contraste las normas *soft law* y las obligaciones con naturaleza vinculante; y, por otro lado, se examinará cómo estas normas se aplican directamente a los postulados de la DCI. Con esto, se establecerá un inicio claro y se fijarán los límites y alcances de este escrito,

para dar paso a la incorporación de la DCI en el ordenamiento jurídico colombiano en el siguiente capítulo.

1.1 Antecedentes de la firma de la Declaración Conjunta de Intención: contexto del derecho internacional ambiental

En el siguiente apartado se busca trazar una suerte de mapa que guíe cronológicamente un recuento de las principales convenciones y tratados en materia ambiental. Para esto, se emplea el nivel de detalle suficiente para comprender los principios del cuidado del medio ambiente en el derecho internacional y las ideas de integración y cooperación detrás de cada acuerdo. El fin último es entender el escenario que llevó a los países a firmar la DCI, y con ello descartar la trivialidad en los motivos que hicieron emerger los compromisos de la misma.

Suele ser común comenzar el relato de las primeras intervenciones de los países sobre el medio ambiente desde la Conferencia de las Naciones Unidas del Medio Humano, realizada en Estocolmo (1972). Es necesario mencionarla porque a partir de esa fecha se reconocen internacionalmente las responsabilidades, en cabeza de los gobiernos, de abordar el problema de la crisis climática. La Conferencia dejó como resultado un marco de principios generales y propuestas que buscaban instar acciones de preservación reconociendo como base la interconexión entre el ser humano y su entorno.

Ahora bien, la Conferencia de Estocolmo (1972) tenía como ideal el *ser humano como medida de todo*. En ese momento, este parecía ser el enfoque adecuado para aproximarse a la crisis, tanto así, que en sus principios proclamaban al hombre como creador y artífice del medio que lo rodea, de allí el nombre de medio humano como una extensión más, ni el ambiente –mucho menos el medio ambiente–, se podían concebir sin la existencia humana.

Otro aspecto relevante de la Conferencia fue que tomó en cuenta la premisa de desarrollo de la cooperación internacional y la aceleración de la producción de conocimiento científico y tecnológico para justificar el poder transformativo del hombre. Volviendo a la idea de la relación humano-entorno, una de las causas más predominantes en este tiempo fue el incremento notorio de la población mundial, ya que en la década de los setenta se duplicó

la población, sobre todo, la de los países ricos (FNUAP, 2001). Y este incremento, se asociaba, entre otras cosas, a los cambios significativos en los procesos de industrialización y urbanización acelerada, y que, como consecuencia planteaba una cosmovisión distinta en relación con el consumo de los recursos y el bienestar de la población como fin último de los procesos de conservación (FNUAP, 2001).

Los principios de la Declaración emitida por la Conferencia de Estocolmo fueron veintiséis en total. Entre ellos la salvaguarda de los bosques no estuvo directamente enunciada, pero esta se infiere del principio uno que postula la protección al ambiente junto a los derechos humanos; así como los principios dos, tres y cinco que exponen entre ellos la importancia de la ordenación y planificación de los ecosistemas naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras. Por su parte, la necesidad de crear autoridades ambientales también fue mencionada en el principio diecisiete. Aunque la Declaración no especifica cuáles son las instituciones que asumirían los roles de control, guía, materialización y revisión de las ideas explicadas en los principios, estos fueron un comienzo para plantear la necesidad de su existencia.

Veinte años después, se celebró en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra, en esta Convención se logró precisar la importancia de los bosques en el equilibrio ambiental y en el desarrollo sostenible. Los veintisiete principios que se proponen esta vez, tienen similitud con los de la pasada Convención de Estocolmo, estos paralelismos apuntan a reconocer la importancia del cuidado del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible que equilibre las necesidades económicas, sociales y ambientales para las generaciones presentes y futuras. No obstante, la Convención de Río precisa el nivel de conciencia en la ya mencionada relación humano-entorno.

Este cambio genera una mirada más integral, pues en la Cumbre se mencionaron aspectos de responsabilidad común pero diferenciados entre los países desarrollados y en vía de desarrollo, así como la equidad intergeneracional y la participación de las comunidades locales y los pueblos indígenas. Por ejemplo, el principio diez habló de fomentar la sensibilización y la participación pública, además de la activación de procedimientos

judiciales y administrativos, como el resarcimiento de daños. Esto muestra un compromiso en la protección del medio ambiente así como la garantía del acceso de justicia en asuntos ambientales (Organización de Naciones Unidas [ONU], Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992).

Gracias a la Convención de Río se firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático CMNUCC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica CDB. Por un lado, la CMNUCC tomó inspiración del Protocolo de Montreal, que fue uno de los tratados ambientales más importantes, para justificar la obligación de los estados miembros a estabilizar las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), principalmente de los países desarrollados, que producen más emisiones (UNFCCC, 2024). La lista de estos países se reconoció en el anexo I e incluía a Alemania, el Reino de Noruega y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte quienes, como se verá en el desarrollo del trabajo, luego participan activamente como socios de la DCI.

La destinación de recursos de los países del anexo 1 a la financiación de las actividades relacionadas con el cambio climático en los países en desarrollo como Colombia fue un acuerdo al que se llegó en la CMNUCC. Adicionalmente, se ha adoptado un sistema de subvenciones y préstamos gestionado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), fondo que también actúa como mecanismo financiero para el CDB.

Por su parte, el CDB en sus artículos ocho y veinte reconoce la Conservación *in situ* de ecosistemas y hábitats, incluidos los bosques. Así como la implementación de la cooperación técnica y científica para el uso sostenible de los recursos ambientales, teniendo especial cuidado con aquellas especies que hayan desarrollado sus propiedades específicas dentro del entorno (ONU, Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992).

En un breve recuento de lo hasta aquí mencionado, desde la CMNUCC hasta la posterior Cumbre de la Tierra (1992), vale la pena mencionar que se nota una gran diferencia y evolución en el paradigma del cuidado y la protección del ambiente, principalmente, por la transición del problema a la acción. La implementación de principios y la revisión constante

de ideas fundamentales por parte de la CMNUCC y el CDB son ejemplos clave de adaptación y evolución. Este proceso de crecimiento es esencial para reformular estrategias y garantizar una gestión efectiva frente a los desafíos de la crisis climática. A continuación, se extiende el relato para tratar, en específico, aquellas convenciones y tratados posteriores que se centran en la reducción de emisiones de los GEI.

Mas adelante, en diciembre de 1997 se aprobó el Protocolo de Kioto, sin embargo, su proceso de ratificación por la mayoría de países tomó mucho tiempo, así que este Protocolo no entró en vigor si no hasta febrero de 2005. En concreto, lo que se buscaba con este acuerdo era poner en marcha las decisiones tomadas en la CMNUCC y limitar las emisiones de los GEI mediante políticas de cooperación entre países (ONU, Protocolo de Kioto, 1997).

Las propuestas del Protocolo eran flexibles con el mercado e involucraban tres mecanismos: el Comercio Internacional de Emisiones, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y la aplicación conjunta. La idea detrás del comercio de emisiones era que, durante un período de tiempo –inicialmente fue de 2008 a 2012–, había unas cantidades de emisiones asignadas (AAU, por sus siglas en inglés) y que estas podrían ser tomadas como una mercancía más en operaciones de comercio por parte de los países que estuvieran incluidos en el anexo B (ONU, Protocolo de Kioto, Art. 17, 1997).

Por su parte, el MDL (Art. 12) le permitía a un país con un compromiso más alto de reducción de emisiones implementar un proyecto que cumpliera con este fin en un país en desarrollo. Como tercer mecanismo propuesto, estuvo la implementación conjunta, esto quiere decir que un país podría obtener unidades de reducción de emisiones (ERUs) a partir de la inversión en proyectos de reducción en otro país (que estuviera en el anexo B), esta medida es muy similar al MDL porque ambas apuntan a la cooperación entre países a través de proyectos que impacten la emisión de GEI; la diferencia radica en que mientras el MDL permite a los países del anexo I invertir en proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo, la aplicación conjunta solo se podía dar entre países industrializados.

A pesar de que las propuestas del protocolo eran innovadoras y versátiles con los países desarrollados, y que estos además tenían la obligación de informar sobre sus políticas

ambientales y presentar un inventario anual de sus emisiones de GEI, su impacto no fue el esperado, principalmente porque se puso en duda su efectividad por la naturaleza flexible de los mecanismos de inversión de los países desarrollados (aquellos pertenecientes al anexo I). Los últimos se tomaron como un retroceso en la conciencia de reducción de sus propias emisiones de GEI, porque, al final del día podían resumir su margen de acción a la compra de unidades de carbono en el mercado.

Al escenario anterior se le suma la crítica del alcance del Protocolo, es decir, en su formación se requería la participación de 55 Estados parte, cuyas emisiones de GEI equivalieran al 55 % del total de emisiones de CO₂ de los países desarrollados (Rodríguez, 2007). En la práctica, no participaron grandes Estados emisores como Estados Unidos, China e India, por lo que al final, el cambio esperado a nivel global en cuanto a la reducción de las emisiones de GEI quedó planteado teóricamente en su mayor parte.

Posteriormente, hubo varios eventos que contribuyeron al diálogo para acertar en los medios de acción más eficaces para enfrentar la crisis climática. Esto nos lleva a hablar de la Declaración de Nueva York sobre los Bosques (por sus siglas en inglés: NYDF), que se realizó en el año 2014, previo al Acuerdo de París y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La NYDF no era vinculante y no generaba obligaciones para los países y las ONG, sin embargo fue importante en su momento porque reconoció el compromiso y el principio de colaboración para proteger los bosques. Allí se desarrollaron diez principios (NYDF, 2021) que luego fueron inspiración para los de la DCI, tanto así que incluyeron una mención de la NYDF en sus antecedentes.

Los principios, hasta ese año, fueron los promotores de un agenda ambiental y de salvaguarda de los bosques; entre ellos se encontraban una amplia gama de acciones destinadas a abordar las causas subyacentes de la deforestación y la protección de los derechos de las comunidades locales y pueblos indígenas. Además, fomentaba las prácticas sostenibles en la gestión forestal y en las cadenas de suministro de productos básicos (NYDF, 2021).

Con este panorama fue más fácil que, un año más tarde, se realizara la nueva Conferencia de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático o COP21 Francia 2015, en donde se alcanzó el Acuerdo de París que fue un pilar fundamental en el resto de tratados y acuerdos entre países que desarrollaron lo pactado en esta versión de la Conferencia.

Este nuevo acuerdo continúa desarrollando los principios del marco internacional del derecho ambiental mencionados hasta ahora, es decir, que pone en el centro la acción climática y los esfuerzos de la comunidad internacional para mitigar la crisis y, al igual que el Protocolo de Kioto, reconoce la necesidad de reducir las emisiones de GEI. La meta específica acordada fue de reducir el calentamiento global a un nivel “muy por debajo de 2, preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2015).

La naturaleza del Acuerdo de París es descrita como un tratado internacional jurídicamente vinculante. Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. En concreto, cada país se comprometió con unas contribuciones determinadas a nivel nacional (NDCs) que son totalmente voluntarias y en cada evaluación los países podrían adaptar sus propias metas de acuerdo con las circunstancias nacionales. A diferencia del Protocolo de Kyoto, el Acuerdo de París, busca la participación de todos los países y no hace una referencia tan enfática a la limitación de la responsabilidad ambiental en cabeza de los países desarrollados.

La confianza mutua, la transparencia y la equidad al avanzar en las responsabilidades comunes pero diferenciadas fueron un sello particular de este Acuerdo. Este además, reconoció la vulnerabilidad de los países en desarrollo, para los cuales el plan de acción se concentró en fomentar y adaptar sus capacidades de ejecución de las obligaciones ambientales contraídas (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2015).

Ciertamente, este nuevo Acuerdo tuvo directa relación con la existencia de la DCI, que funciona como un mecanismo de pago por resultados a nivel nacional. Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2024), la DCI se sostiene en reafirmar los compromisos que adquirieron los países socios junto a Colombia en el Acuerdo de París.

Esta también comparte los objetivos de reducción de los GEI con énfasis en aquellos provenientes de la deforestación y la degradación del bosque. También, incluye el incentivo de medidas que aporten al desarrollo sostenible en Colombia y apoya las ideas concretas de: “adoptar un enfoque jurisdiccional en el cuidado del medio ambiente, involucrar al sector privado, garantizar transparencia y promover la colaboración con otras iniciativas de REDD+” (Declaración Conjunta de Intención entre Colombia, Noruega, Alemania y el Reino Unido, 2015, p.5).

En la actualidad, la DCI ha sido renovada para que su vigencia esté dada hasta el año 2025, la primera renovación se justificó con el logro de la mayoría de objetivos planteados por el Gobierno de Colombia. Estos logros se recopilaron como hitos cumplidos y, se abordarán en profundidad en el siguiente apartado para entender mejor el alcance de los mismos. No obstante, en lo que va de este relato se pueden identificar desde las primeras Convenciones hasta los acuerdos más recientes, así como el cambio de paradigma en la relación humano-entorno.

Se nota un despertar de la conciencia ecológica del derecho ambiental internacional en cabeza de los Estados y las organizaciones no gubernamentales que se han puesto a la tarea de consolidar las bases teóricas y luego llevar a la práctica las acciones que se consideraron más convenientes en su momento para hacerle frente a la crisis.

De igual manera, se fueron estableciendo los principios de cuidado y cooperación internacional para el desarrollo sostenible, un proceso que implicó largos ensayos, progresos y retrocesos en las medidas destinadas a mitigar los efectos de la crisis ambiental. Esto deja un contexto desafiante frente al calentamiento global, lo que motiva el estudio detallado de la DCI. El objetivo es examinar las obligaciones jurídicas y la normativa no vinculante (*Soft law*) para analizar minuciosamente la respuesta de los países socios y de Colombia en la implementación de muchas de las propuestas comunes que preceden la DCI.

1.2 Obligaciones Jurídicas y Normativa no vinculante (Soft law) en la Declaración Conjunta de Intención (DCI)

Después de contextualizar el trasfondo histórico en el ámbito de la cooperación internacional ambiental, se procede a abordar el tema mediante el análisis de las obligaciones acordadas. En este sentido, se explorará la naturaleza de dichas obligaciones y su tratamiento en la Declaración Conjunta de Intención (DCI). Con este propósito, se realiza una clarificación jurídica inicial de los conceptos de *Soft law* y *Hard law*. Posteriormente, se examinan estos en el primer documento suscrito por los países socios y Colombia, para luego exponer su evolución considerando los dos documentos de renovación posteriores.

1.3 Soft law en el derecho internacional

En primer lugar, el término “*Soft Law*” se refiere a normas que, deliberadamente, no tienen carácter vinculante, aunque sí poseen relevancia legal. Según los autores Skjærseth & Wettestad (2006), estas normas proporcionan una estructura propicia para el desarrollo posterior de normas vinculantes o *Hard Law*. Además, facilitan una mayor inclusión de los diferentes estados y hacen que los temas de gobernanza ambiental sean más adaptables. Asimismo, la influencia de estas normas no vinculantes puede consolidar las normas *Hard Law* al destacar problemas emergentes, alinearse con prioridades políticas y aprovechar el conocimiento científico para respaldar la transición de lo no vinculante a lo vinculante (Skjærseth and Wettestad, 2006).

De la misma manera, las normas *Soft Law* generan cierta presión política sobre los estados que están “rezagados” en el cumplimiento de las normas *Hard Law*. En la práctica, la utilización de instrumentos de *Soft Law* por parte de los gobiernos y organizaciones internacionales pueden servir para establecer principios y modelos de conducta deseable. Así como construir consensos, por ejemplo el principio de confianza mutua entre países es una disposición de la NYDF que entra en la categoría de norma *Soft Law* que sirve como paso intermedio para tratados y declaraciones vinculantes posteriores como la DCI.

No obstante, antes de que la expresión *Soft Law* estuviera consagrada en la doctrina jurídica, se valoraban las fuentes del derecho internacional desde el derecho concreto y

operativo que son características del Hard Law. Según Boyle (2014), el término *Soft Law* aparece a fines de los años sesenta y es acuñado por Lord McNair, quien fue un juez de la Corte Internacional de Justicia. También juristas como el francés Allain Pellet se refirieron al *Soft Law* como derecho “blando”, para describir una zona intermedia jurídica entre el “buen derecho” y el “no derecho” (p. 121).

Todo este recuento termina reconociendo en el derecho internacional la entrada de normas no vinculantes pero motivadoras, incluso, de nuevas fuentes del derecho, por ejemplo, resoluciones de organismos internacionales. En materia ambiental estos pueden ser los principios pactados en las CMNUCC, que no cumplen con los criterios tradicionales de las fuentes del derecho internacional (tratados, la costumbre y los principios generales del derecho) pero que son determinantes en el largo plazo para la adaptabilidad del sistema jurídico a cuestiones cambiantes y complejas en la sociedad global, como lo es el cambio climático.

1.4 Normas y compromisos de la DCI

Las normas *Soft law* que se mencionan en el recuento pasado de los tratados y convenciones, desde el germen de la idea de protección y cuidado ambiental de Estocolmo (1972), pasando por los principios de la CMNUCC, el Convención de Diversidad Biológica, hasta la Declaración de Nueva York sobre los Bosques guardan estrecha correspondencia con las iniciativas y medidas contempladas en la Declaración Conjunta de Intención (DCI). Por ejemplo, la DCI refleja el compromiso de Colombia con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), alineándose con el principio de mitigación del cambio climático delineado en la CMNUCC.

Además, el hecho de que Colombia se acoja al esquema de nivel de referencia conforme a decisiones relevantes de la CMNUCC significa que el país utilizará los estándares y metodologías establecidos por la Convención para determinar su nivel base de emisiones forestales. Esto garantiza que la medición de las reducciones de emisiones de GEI derivadas

de la reducción de la deforestación en Colombia sea consistente y comparable a nivel internacional.

Por otro lado, al reportar sobre el cumplimiento de las salvaguardas establecidas por la CMNUCC, se garantiza que las medidas implementadas respeten los derechos de las comunidades locales, pueblos indígenas y el medio ambiente, promoviendo así un enfoque sostenible y equitativo en la gestión de los recursos forestales tal como se pensó desde el La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

Otra mirada del alcance de los tratados y convenios precedentes se nota en la aplicación del principio de cooperación internacional en la DCI, en su primera versión entre los países socios (Noruega, Alemania y Reino Unido) y, posteriormente, con el Reino de Suecia y Suiza. Donde cada país socio se compromete a contribuir financieramente en función de los avances de Colombia en la reducción de la deforestación y la mitigación del cambio climático. Esta forma de colaboración se basa en el concepto de "pago por resultados", que establece una relación directa entre el apoyo financiero y los logros tangibles de Colombia en la protección y gestión sostenible de sus recursos naturales. Así, los socios no solo respaldan los esfuerzos de Colombia en la lucha contra la deforestación, sino que también fomentan la responsabilidad compartida y la rendición de cuentas.

Esta modalidad de cooperación promueve la transparencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones emprendidas, fortaleciendo la asociación entre los países involucrados en la protección de los bosques y la mitigación del cambio climático. En este sentido, la cooperación internacional se convierte en un instrumento clave para abordar los desafíos ambientales globales de manera efectiva y colaborativa.

Capítulo II. Incorporación de la Declaración Conjunta de Intención en el Sistema Jurídico Colombiano

Después de examinar los antecedentes de la DCI en el ámbito del derecho internacional ambiental y de analizar la influencia de las normas, así como la transición de estas de la categoría de *Soft Law* a normativas vinculantes en un contexto jurídico específico, resulta relevante abordar de manera más detallada cómo estos propósitos fueron incorporados en el contexto legal colombiano. La estructura de este análisis aborda los siguientes puntos: En primer lugar, se analizan los objetivos generales delineados en el primer texto de la DCI. Este enfoque permite identificar los planes de la Declaración y evaluar cómo se alinean con las políticas de gobernanza ambiental previamente existentes en Colombia. Posteriormente, se presentan las principales medidas establecidas, destacando aquellas que han sido implementadas con mayor éxito.

Continuando con el desarrollo de este fragmento, se presenta un recuento, abarcando la información sobre cambios en los planes y propuestas de la DCI –considerando los hitos de la primera versión y los nuevos propósitos de la versión renovada–. Por el momento, el paso a seguir es comenzar con la exposición de los primeros propósitos firmados y, partir de su sencillez estructural a la definición de un entramado de acciones colectivas más específicas para mitigar la crisis ambiental en los ecosistemas de bosques colombianos.

2.1 Objetivos generales de la primera versión de la DCI (2015-2019) y medidas pre-existentes y concurrentes en la gobernanza ambiental colombiana.

Los propósitos presentados por los países socios y Colombia en la primera versión de la DCI fueron doce. Estos se pueden jerarquizar dependiendo de cada criterio de análisis. No obstante, en el marco de este trabajo, la valoración se centrará en aquellas metas tendientes a la reducción de emisiones de GEI provenientes de la deforestación y la degradación de bosques, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

En la práctica, se buscaba cumplir con la reducción de la deforestación anual a 90,000 hectáreas o menos contando con el año 2018 como fecha límite. Así como, alcanzar la deforestación neta cero en la Amazonía para el año 2020 (DCI, 2015). También se enfatizaba la importancia de aumentar las áreas de restauración a corto y largo plazo. La DCI incluía a las comunidades rurales y a los sectores de la población relacionados con el manejo de

bosques para trabajar en pro del desarrollo sostenible y en medidas más amigables con las nuevas metas de reducción de emisiones de GEI (DCI, 2015).

Además, se incluyeron las acciones de promoción de la deforestación cero en las cadenas de producción de materias primas y se retomaron las propuestas de la Declaración de New York sobre los bosques (NYDF). Estas últimas comprendían una integración en la gobernanza forestal y en medidas para combatir la tala ilegal, la minería ilegal y otras actividades que contribuyen a la deforestación (NYDF, 2014).

Por su parte, las aspiraciones ambientales delineadas anteriormente hallaron respaldo en el marco normativo nacional, evidenciado en medidas como la Estrategia Integral Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (EICDGB). Esta estrategia, promovida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) ha sido instrumental en la gestación de Planes de Acción Sectorial (PAS) y ha trazado una nueva ruta hacia la reducción de emisiones de GEI, fijando una meta del 20% para el año 2030. Entre los años 2012 y 2016, se emprendieron iniciativas dirigidas a entrelazar las actividades productivas con los principios de conservación y sostenibilidad. Posteriormente, en el año 2020, tomaron forma proyectos de Agroforestería en la Amazonía colombiana, particularmente en el departamento de Caquetá. En este contexto, se unieron fuerzas entre instituciones y comunidades con miras a concebir una planificación del paisaje que segregara las zonas de producción de las áreas de conservación.

Los pilares de este enfoque abarcaron el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a la protección de la biodiversidad, se utilizaron datos técnico-científicos en la toma de decisiones, y se formularon e implementaron modelos de Agroforestería sostenible, que era congruente con las directrices propuestas en el Acuerdo de París, orientado hacia un desarrollo agrícola de bajo contenido emisiones de GEI y la reducción de la deforestación. Por último, se implementaron sistemas de monitoreo forestal y de cambio de uso del suelo para evaluar el impacto de estas acciones en el tiempo y ajustarlas según las necesidades y desafíos emergentes (The Nature Conservancy, 2020).

Este tipo de proyectos fueron promovidos también siguiendo con el principio de cooperación internacional, ya que la Agroforestería fue impulsado por *The Nature Conservancy* y *The Amazon Conservation Team Colombia (ACT)* financiado por el Ministerio Federal del Ambiente de Alemania (The Nature Conservancy. 2020).

Aun cuando la meta inicial de disminución en los niveles de deforestación no se cumplió para el período inicial pactado, se impulsó luego con la entrada en vigencia del documento CONPES 4021, que propuso un plan con 56 acciones que incluían un nuevo margen de tiempo para alcanzar este fin. Según el CONPES (2020), el nuevo plan pretendía "lograr en un corto plazo la reducción del 30% de la deforestación proyectada a 2022, así como reducir a 100.000 hectáreas/año, o menos, la deforestación en el año 2025, y en el año 2030 alcanzar la meta de cero deforestación neta a nivel nacional" (p. 12). Se trata de un programa ambicioso, especialmente considerando que, para el año 2020, la región de la Amazonía, donde está ubicado el 66% del bosque en el país, fue la zona donde más se incrementó la cantidad de superficie deforestada, con un aumento de cerca de 11.000 hectáreas (IDEAM, 2020).

La EICDGB mencionada anteriormente contaba con un total de cinco líneas de intervención similares a las del proyecto de Agroforestería, siendo estas:

[...] la gestión sociocultural de los bosques y la conciencia pública, el desarrollo de una economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria, la gestión transectorial del ordenamiento territorial y los determinantes ambientales, monitoreo y control permanente, y, finalmente, la generación y fortalecimiento de las capacidades legales, institucionales y financieras. (EICDGB, 2020)

Al comparar estos con los doce propósitos iniciales de la DCI se encuentra que en ambos escenarios la intención de cuidado y conservación de los bosques es la misma. Mientras que, los objetivos de la DCI ofrecen un marco referencial general, las líneas de intervención de la EICDGB y del proyecto de Agroforestería se aseguraron el camino para la gestión integral de recursos forestales y la planificación de orden territorial.

Aunque el panorama ambiental presenta desafíos por la urgencia en que se precisan las intervenciones antes de llegar a un punto de no retorno. Colombia también dispone de instituciones que colaboran de manera conjunta para abordar los problemas relacionados con las fuentes de emisiones de GEI. Por ejemplo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) con proyectos como Bosques “territorios de vida” que desde el 2016 viene generando una Estrategia Integral contra la Deforestación y la Gestión de Bosques (EICDGB). Junto a los demás Ministerios y el Departamento de Planeación Nacional (DPN) se dieron a la tarea de atender las necesidades de reducción de las emisiones desde varias áreas de acción.

Estas áreas de trabajo incluían una gestión sociocultural de los bosques. Esto implicaba, por un lado, la promoción de una conciencia pública de cuidado no solo por parte de las instituciones, sino también por parte de las comunidades que habitan ese territorio. El trabajo desde las comunidades también aparece en los propósitos de la DCI, por lo que hay una unidad en el pensamiento de la intervención de los sectores sociales, como las poblaciones rurales de Colombia en el desarrollo sostenible y la transición a medidas de baja producción en carbono (DCI, 2015)

La intervención institucional en Colombia también se ve reflejada en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y las Coordinaciones de Control a la Deforestación, todas ellas apoyadas en centros de estudio e investigación como el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés (INVEMAR), entre otros.

En suma, todas las obligaciones y propuestas pactadas necesitan de instituciones que las pongan en ejecución y verifiquen que su cumplimiento se esté dando tal como se estableció en un primer momento. Además, es tan importante considerar las metas que se definen como una ruta en las intervenciones para mitigar la crisis climática, como lo es, contar con un ambiente institucional dispuesto a implementar dichas medidas y concretarlas

en proyectos que impacten a la comunidad. En Colombia, estas instituciones han sido creadas a través de leyes que marcaron hitos en la consideración de los derechos ambientales.

Desde la Constitución de 1991 que incluyó el derecho fundamental a un ambiente sano y protegido en cabeza de toda la población, donde también se elevaron a rango constitucional, los principios ambientales como de precaución, responsabilidad ambiental y desarrollo sostenible. Además, se promovía la participación ciudadana en la gestión ambiental y la toma de decisiones. Pasando por la Ley 99 de 1993, que crea al MADS como entidad responsable en primera medida sobre la protección de recursos naturales y además incorpora los principios universales y del desarrollo sostenible de la Declaración de Río de 1992.

Por otra parte, la Ley 99 de 1993 también mencionó cómo el Estado incorporó los costos ambientales, y destacó entre las funciones más importantes del MADS el uso de impuestos, tasas, contribuciones, multas e incentivos relacionados con la gestión ambiental en pro de la conservación de los recursos naturales –Artículo 5–. La regulación en materia de bosques fue desarrollada a partir de decretos y leyes, en particular, la Ley 2 de 1959 que estableció zonas de reserva forestal con el fin de proteger los suelos, el agua y la vida silvestre –Artículo 1–.

Asimismo, se estableció la prohibición directa de la explotación de bosques en terrenos baldíos –Artículo 5–. Posteriormente, con el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 1791 de 1996, que reglamentó el aprovechamiento forestal, se implementaron medidas como la exigencia de salvoconductos para la adquisición, procesamiento y movilización de productos forestales, así como la ratificación de:

- El reconocimiento de los bosques como un recurso de la Nación y parte fundamental de la diversidad biológica y étnica.
- La importancia de las comunidades y del sector privado en materia de bosques
- El reconocimiento del papel fundamental de los bosques como fuente de energía renovable y otros servicios ambientales.

Todas estas disposiciones fueron tenidas en cuenta en el desarrollo de decretos posteriores y leyes que fueron adaptando las medidas dependiendo del contexto, por ejemplo, la aprobación de la Ley 1844 de 2017 que hizo obligatorio en el sistema interno el Acuerdo de París 2015 del cuál se desprende la DCI. En general, de Colombia se puede decir que ha sido un país activo en la participación e implementación de medidas formales para organizar la intervención en los ecosistemas de bosques y, más recientemente, en la disminución de la emisiones de GEI provenientes de la deforestación y de la degradación ambiental.

En resumen, los objetivos iniciales de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) desempeñaron un papel crucial al trazar una hoja de ruta para la vigilancia y protección de los bosques en la región amazónica. Esto resaltó la importancia del principio de cooperación internacional en países que requieren apoyo financiero adicional. Sin embargo, en el contexto jurídico interno de Colombia, ya existía un marco conformado por principios, instituciones y leyes dedicadas a la preservación de los bosques, con un enfoque prioritario en el desarrollo de estrategias integrales para alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones GEI. A medida que avanza este espectro jurídico de cuidado medioambiental, se engrandece cada vez más y, como se explorará en la siguiente sección, se van alcanzando poco a poco las propuestas iniciales en formas de hito en el marco de la DCI.

2.2 Descripción de los avances en las políticas de coordinación ambiental y los hitos de la DCI renovada (2020-2025)

Una vez conocidos los propósitos iniciales de la DCI y su interconexión con la gobernanza ambiental del país, se pueden valorar los hitos que se han logrado a través de planes y proyectos trazados en el marco de la Declaración. Estos datos incluyen los progresos en las políticas del Estado, las cifras de la afectación en la cobertura boscosa amazónica y los enfoques de iniciativas REDD+, con énfasis en los programas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y Visión Amazonía.

Tras la firma de la renovación de la DCI, se establecieron, en el marco normativo, los compromisos internacionales asumidos por el país para los años siguientes. Se incluyeron los

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las metas de reducción de las emisiones de GEI de la previa Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la actualización de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas del Acuerdo de París, y los retos internos del país. Las nuevas estrategias y aproximaciones al problema de la crisis ambiental fueron reconocidas por el documento CONPES 4021, que desarrolló una “Política Nacional de Control a la Deforestación y Gestión Sostenible de los Bosques” que compartía la cosmovisión de los tratados y acuerdos anteriores.

En esta ocasión, se emplearon fuentes de investigación del IDEAM y del SMByC para identificar los focos de concentración de la deforestación en el país. Con estos datos, se desarrollaron planes de intervención en los territorios, contando con la participación de la comunidad local. Con el propósito de restaurar los ecosistemas y mejorar la gobernanza forestal, se establecieron Mesas REDD+ como plataformas de diálogo y comunicación entre los diversos actores en las regiones (MADS, 2021).

Según los informes del MADS, como resultado de estas reuniones, se propusieron Mesas Temáticas para abordar ejes específicos de cuidado y conservación con afrodescendientes, indígenas y campesinos, con el fin de ampliar la información y avanzar en la mejora del territorio. A modo de ejemplo, la Mesa Campesina Andina-Amazónica contó con la participación de un total de 40 representantes de varias comunidades, entre los cuales el 48 % fueron hombres y el 52 % mujeres. Esto adquiere relevancia al considerar que el 53 % de los bosques naturales en el territorio nacional se encuentra en áreas de resguardos indígenas, territorios colectivos y comunidades negras, así como en zonas de reserva campesina (MADS, 2021).

Sumado a esto, el MADS logró seguir con los PAS, consolidando un balance general en el primer semestre de desarrollo del CONPES 4021 (2021-1) con 47 acciones habilitadas para la gestión, de un total de las 56 propuestas inicialmente: “El resultado de la gestión reveló un avance del 25,15 % en el cumplimiento de las metas proyectadas para el 2021 y 10,97 % de avance general de la Política, es decir respecto de las metas finales” (MADS,

2021, p. 48). Estos datos demuestran un buen inicio en la implementación de las políticas, cuyo objetivo final es la disminución del 20 % en las emisiones de GEI para el año 2030.

A su vez, el avance en la normativa nacional se apoyaba en los mismos propósitos iniciales de la DCI; así que, con aras de mitigar la crisis y disminuir las emisiones de GEI, el Congreso y el Gobierno Nacional emitieron una Ley de Acción Climática –Ley 2169 de 2021– que abordó la mayoría de los campos de acción con el fin de alcanzar la “carbono neutralidad”; esto significa que Colombia ya cuenta con leyes vinculantes para tratar de eliminar o compensar la cantidad de CO₂ que emite.

A partir de la Ley de Acción Climática se establecieron metas y medidas para alcanzar la carbono neutralidad con la participación de todos los sectores –incluidos los más contaminantes–. Se buscó incrementar la resiliencia climática a través de pilares de transición junto a acciones en seguridad alimentaria, salud y erradicación de la pobreza. El año de referencia que tomó la ley fue el 2030 para que las metas de adaptación fueran exitosas. Asimismo, se dividieron en ámbitos, manteniendo la cohesión del marco normativo preexistente, es decir, las metas conservaron la separación dependiendo de sus fines, bien sea de planificación, información, como de puesta en marcha de instrumentos económicos y educación.

Los fines mencionados anteriormente se pueden utilizar para clasificar los hitos de cumplimiento de la DCI. En la categoría de información, se cuenta cómo se implementó, entre otros proyectos, el Convenio con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para tener mayor detalle de los datos de la Amazonía Colombiana. Este se llevó a cabo en su totalidad al cumplir con el 100 % de gestión para el año 2021 según los parámetros iniciales de la DCI (MADS, 2021). Por otra parte, en el ámbito de planificación se aumentó el número de hectáreas de tierra bajo esquemas de Pagos por Servicios Ambientales e incentivos a la conservación, con una línea de base de 183.000 ha.; esto representó para el año 2020 un avance en el 100% de los objetivos propuestos (MADS, 2021).

Para seguir con el marco legal, la Ley 2173 de 2021 avanzó en el ámbito de la restauración ecológica, entre sus propósitos se encontraban la estimulación de la conciencia ambiental, la responsabilidad civil ambiental de las empresas y los compromisos de los entes territoriales. Esta Ley iba muy de la mano con los Acuerdos Cero Deforestación porque estos involucraron la participación de sujetos privados con un total de 77 empresas vinculadas, 19 ONG y 3 ministerios -MADS, Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MADS, 2021). Para ilustrar un poco la línea de tiempo de los Acuerdos, estos se nutrieron con la participación de Colombia en la Alianza por los Bosques Tropicales (TFA, por sus siglas en inglés) y por los acuerdos específicos impulsados por el MADS en los sectores de producción de palma de aceite, cacao, carne y leche.

Las políticas de coordinación ambiental no sólo incluyeron el incentivo de proyectos, también se aportaron nuevas herramientas jurídicas para el desarrollo del objetivo 2 de la DCI. Verbigracia, la Ley de Delitos Contra los Recursos Naturales y del Medio Ambiente – Ley 2111 de 2021–. Con esta intervención del Estado se modificó el Código Penal en lo relativo a títulos que tipificaban los delitos contra los recursos naturales; tales como, el delito de deforestación, tráfico de fauna, financiación de la invasión de áreas de especial importancia ecológica. Y se incrementaron las penalidades para los delitos de aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables, de contaminación ambiental, y de daño en los recursos naturales o ecocidio.

Con los datos y leyes anteriores, se evidencia cómo ha evolucionado la visión de la gobernanza ambiental, mediante la comprensión de las particularidades del territorio para aprovechar los recursos de un país megadiverso como Colombia. Al mismo tiempo, se mantiene el objetivo de conservar y hacer más amigable la intervención humana con cadenas de producción bajas en emisiones de CO₂, así como la inclusión y el reconocimiento de la participación de comunidades, empresas, ministerios y ONG. A continuación, se presentan leyes más recientes que comparten los mismos objetivos y apuntan al cumplimiento integral de la DCI.

Uno de los logros más destacables en la cooperación internacional reciente fue el reconocimiento en el ordenamiento interno del “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” también conocido como el Acuerdo de Escazú –Ley 2273 de 2023–. Según un informe de rendición de cuentas del MADS (2023) se analizó en detalle la legislación en materia ambiental pre-existente para trabajar en fortalecer las debilidades y para que la implementación del Acuerdo fuera más eficiente en términos de participación y justicia ambiental.

En la mencionada revisión no se pasó por alto la Sentencia STC4360 de 2018 que reconoció a la Amazonía como sujeto de derechos y que ordenó la creación de un “Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas Colombiano (PIVAC)”. Por esta razón, el Gobierno siguió el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, e integró a la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas y realizaron las siguientes acciones: conservar el bosque amazónico bajo nuevos acuerdos que usen los datos más recientes del Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana (SIAT-AC), aumentar la superficie de proyectos de restauración, elaborar un informe anual de cumplimiento de acciones e inversiones del DNP (MADS, 2023).

Los países socios de la DCI también contribuyeron a la financiación del Fondo de Colombia Sostenible (FCS) que desarrolló y continúa interviniendo en proyectos de generación de datos y monitoreo de la emisiones de GEI relacionadas con los bosques y el sector de Agricultura, Silvicultura y otros usos del suelo (AFOLU, por sus siglas en inglés). El FCS también se creó para que se encargara de la caracterización de los agentes y las causas de la deforestación y la degradación de los bosques, y de impulsar el uso de tecnologías y la gestión de la información en la determinación de los proyectos de disminución de las emisiones de GEI. En el año 2022, se diseñaron las estrategias de seguimiento en las Salvaguardas Ambientales y Sociales, se propusieron nuevos retos de gestión del conocimiento en la población con enfoque en la Diversidad y el Género; por último, se contó con la participación del sector académico con la representación de las universidades de los Andes y EAFIT en la valoración intermedia del FCS (Colombia Sostenible, 2024).

En suma, Colombia ha tomado una responsabilidad mayor en el escenario de la política ambiental, estructurando sus proyectos con los objetivos de la DCI y promoviendo cada día más el cumplimiento de los hitos a través de leyes, proyectos de intervención en la comunidad y la integración de una estrategia climática que esté a la altura de las responsabilidades asumidas en el Acuerdo de París (2015)

Capítulo III: Estudio de las leyes marco de la implementación de Visión Amazonía y de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en la reducción de emisiones de GEI.

Para hacer un análisis cualitativo del desarrollo de las propuestas de la DCI a través de los PSA como Visión Amazonía hay que tener en cuenta, entre otros factores, las leyes que se incluyeron dentro del marco de gestión del proyecto. De este modo, se podrá verificar el nivel de cohesión y pertinencia desde su origen hasta la actualidad.

En primer lugar, la Declaración Conjunta de Intención –como ya se ha ido desarrollando en el transcurso del trabajo–, es un producto de la iniciativa entre los estados socios y Colombia. Se apoyó desde su inicio en el principio de cooperación internacional y comparte entre sus antecedentes acuerdos como el de París (2015) y convenios como el CDB. Por consiguiente, en la formulación del proyecto Visión Amazonía, se incorporaron las ideas transversales de la DCI, tales como: El respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas y comunidades locales, la conservación de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales, la participación y consulta previa, la equidad y justicia social; y, finalmente, la protección de los derechos humanos (MADS, 2023). Así como las medidas e indicaciones del CMNUCC que tienen como meta estabilizar las concentraciones de GEI en la lucha contra el cambio climático (Naciones Unidas, 2024).

Las Naciones Unidas, en uno de sus últimos pronunciamientos (junio, 2024) recalcó a los países que se tomaran medidas para hacer cumplir los Acuerdos de París, especialmente el artículo 6 que trata de cooperar para que se promuevan medidas de mitigación, adaptación y desarrollo sostenible en aras de conservar la integridad ambiental. Este llamado no es ajeno a los pilares de Visión Amazonía, que desde hace 7 años ha venido trabajando para alcanzar

unos niveles óptimos en el uso sostenible de los bosques –a través de planes de manejo forestal comunitario (PMF) y núcleos de desarrollo forestal (NDF), entre otros proyectos–.

En relación al CDB, este convenio que fue ratificado mediante la ley 165 de 1994, se tuvo en cuenta para promover la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los ecosistemas de bosque. Se tuvo en cuenta para que Visión Amazonía estableciera entre sus objetivos aportar en el desarrollo del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PoWPA) mediante acciones de planificación y gestión del territorio, de construcción y mejora de la financiación y sostenibilidad de estas áreas, ya que este PoWPA fue establecido en el marco del CDB (Naciones Unidas, 1992).

En el caso de las disposiciones del ordenamiento interno, se mencionó la Ley 1454 de 2011, la cual establece normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y tiene implicaciones en el Modelo de Ordenamiento Territorial para la Amazonía (MOTRA). Tanto el MOTRA como el programa de Visión Amazonía comparten el objetivo de promover el desarrollo sostenible de la región mediante la adecuación de las trayectorias del uso y ocupación del suelo con el soporte ambiental y el manejo de energías alternativas. Por ejemplo, en datos aportados por el MADS, se identificaron 51 proyectos en este pilar de intervención que priorizan las iniciativas y necesidades de las comunidades que habitan en el territorio. Estos proyectos se relacionan con la implementación de energías renovables, especialmente la energía solar. Los municipios donde se implementaron fueron San Vicente del Caguán, Cartagena del Chaira, Milán, Puerto Rico, Solano, entre otros (MADS, 2023)

Por otro lado, al marco legal se suman la ley que definió la “Zona de Reserva Forestal de la Amazonia” Ley 2811 de 1974, la Ley 2111 de 2021 que crea la Dirección Especializada para los delitos contra los Recursos Naturales y actualiza nuevos tipos penales, como el ecocidio, los daños contra los recursos naturales, y la misma deforestación. Este apartado es importante porque señala una mayor rigurosidad en las sanciones para los infractores, que van desde las multas de hasta 5.000 smmlv, la suspensión y cierre definitivo de servicios.

Con esto se indican las acciones afirmativas al igual que los esfuerzos del Estado de conservar el patrimonio natural de Colombia a través del poder punitivo.

Adicionalmente, este marco cuenta con varios decretos, entre los cuales están el Decreto 953 de 2013 que establece los lineamientos para la identificación, limitación de los predios que se podrán utilizar para los Pagos por Servicios Ambientales. El Decreto 870 de 2017 que establece las directrices para el desarrollo de los PSA. De la misma manera, se incluyó el CONPES N° 4021 de 2020 que abordó la política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques. Con todos estos lineamientos, se orientaron acciones para disminuir las emisiones de los GEI producto de la deforestación y la degradación de los bosques amazónicos.

El componente de planificación y gestión de Visión Amazonía se extendió a través del pilar de desarrollo sectorial. Una de las observaciones que hace de este sector, uno de los más importantes, es que buscaba atacar una de las causas más prominentes de la deforestación que es el incremento de la frontera agrícola. Por esta razón es que las actividades incluías en este pilar son aquellas que apoyan otras formas de uso sostenible del suelo, como el fomento de programas para unir el sector privado a la gestión forestal sostenible. Con esto Visión Amazonía la apostó al fortalecimiento de las instituciones regionales, se creó la Región Administrativa de Planificación de la Amazonía (RAP Amazonía), que incluyó a los 6 departamentos que hacen parte de la cuenca amazónica. De la misma manera, se estructura el plan estratégico regional (PER) en consenso con los gobiernos departamentales. (MinAmbiente, 2023).

En resumen, el marco legal y normativo que sustenta las propuestas de la DCI y su implementación a través de programas como Visión Amazonía, es vasto y multifacético. Ya que este comprende desde leyes y decretos nacionales hasta acuerdos internacionales que antecedieron a la DCI. Todos estos juegan un papel crucial en la articulación de estrategias para la conservación y uso sostenible de los recursos del bosque amazónico. Estas normativas proporcionan una base sólida para abordar la deforestación y la degradación del bosque, estableciendo directrices claras para la gestión ambiental. Sin embargo, para comprender

plenamente cómo estos marcos legales se traducen en acciones concretas y resultados medibles, es fundamental analizar como se desarrollan estas mismas en la práctica.

Conclusiones

En el transcurso de este trabajo se analizaron los antecedentes de la DCI con el propósito de estudiar los comienzos del paradigma de conservación del medio ambiente. En este inicio se destacó la marcada diferenciación de la concepción de *medio humano* a *medio ambiente*. Con este cambio se concluye un hito en la historia del derecho internacional ambiental. A su vez, la DCI – en su segunda versión, la cual mantiene su vigencia en la actualidad– evoca en sus principios las premisas de los convenios, tratados y pactos que la precedieron. Por ejemplo, la integración y respeto por las comunidades indígenas y pueblos campesinos que habitan en el territorio, ítem que fue ampliamente desarrollado en la Declaración de Nueva York sobre los bosques.

Asimismo, se puede concluir que la DCI como un mecanismo de pago por resultado hizo su propia metamorfosis en su naturaleza jurídica; este tipo de cambio del que ya auguraban los autores Skjærseth & Wettestad (2006) concebía el paso de normas *Soft Law* a normas *Hard Law*. En el caso de la DCI ocurre cuando, en su primera versión, se integra como principio o un mandato sin una obligación aparente. Hasta llegar a ratificarse dentro de la jerarquía del ordenamiento interno colombiano como una norma *Hard Law*. Esto último teniendo en cuenta que su propósito central de reducir las emisiones de GEI provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques se vio enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) a través de los 12 objetivos que se plantearon en ese año para hacerle frente a este fenómeno.

En lo referente a los aportes más relevantes de la DCI se destaca su voluntad de promoción e integración del conocimiento científico y especializado junto a políticas públicas de intervención en el territorio. Esto se ve en la práctica en la implementación de sistemas de monitoreo forestal y cambio en el uso del suelo tomando como referencia las necesidades del territorio, de su población y de los desafíos emergentes (The Nature Conservancy, 2020). Esto hace de la DCI un mecanismo dinámico, una característica indispensable para mediar en la lucha contra el cambio climático.

Por otro lado, es oportuno mencionar que la concurrencia de leyes en el ordenamiento interno colombiano que respalden las medidas propuestas por la DCI no siguen necesariamente la relación causa-efecto. Si algo se puede destacar del estudio del capítulo 2 de este trabajo es que, el legislador colombiano ya tenía un camino trazado en la lucha contra la deforestación y la degradación de bosques, que las primeras áreas protegidas datan de años anteriores a la implementación de la DCI, e incluso los PSA que se potenciaron y promovieron en la renovación de 2020, ya se observaban en el territorio amazónico desde antaño. Esto no hace menos trascendente la DCI, al contrario, deja entrever cómo se acopla y se adapta en paralelo con las leyes pre-existentes incrementando así las posibilidades de obtener mayores beneficios en el futuro.

En tanto a la motivación de proyectos como Visión Amazonía, se puede decir que cumplen con las normas tanto nacionales como internacionales, especialmente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que promueven la acción por el clima y el cuidado de la vida de los ecosistemas terrestres. Las nuevas estrategias promovidas por la DCI dejaron como resultado –con datos de 2023– dos pactos intersectoriales por la madera firmados en Amazonas y Caquetá, la promoción del programa Escuela de Selva enfocada en los 13 municipios con mayores índices de deforestación, tres mesas forestales en Caquetá y Guaviare, y cinco municipios vinculados a procesos de participación comunitaria y educación ambiental. Sin dejar por fuera, la implementación de viveros agroforestales permanentes y vivero comunitarios temporales (MADS, 2023).

En suma, el proyecto de la DCI fue establecido desde sus inicios como una forma de cooperación internacional, que con el paso del tiempo fue tomando más cabida conforme incrementaban las preocupaciones y la necesidad de los países de tomar acciones contundentes en la lucha contra el cambio climático. Se puede mencionar que programas como Visión Amazonía ayudan positivamente al entorno, aunque falte mucho más apoyo para evitar que las emisiones de GEI aumenten hasta llegar a un punto de no retorno. La intervención de la DCI para efectos generales ha sido positiva y se espera que para su cierre en 2025 cumpla con los propósitos trasados desde su segunda renovación.

Bibliografía

Atienza, M. (1999). El Derecho como argumentación. Universidad de Alicante.

Boyle, A. (2014). "Soft Law in international law making". En Evans, M. (Editor). International Law. 4th Edition. Oxford University Press, pp. 119-120.

Calvo, T. L. (1991). Developments in the Law. International Environmental Law. En Harvard Law Review (Vol. 104).

Congreso de la República de Colombia. (1959). Ley 2 de 1959: Por la cual se establecen zonas de reserva forestal. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9021>

Congreso de la República de Colombia. (1974). Decreto Ley 2811 de 1974: Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1551>

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993: Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema

Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/colombia/colombia_99-93.pdf

Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1844 de 2017: Por la cual se modifica la Ley 99 de 1993 en cuanto a la composición del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Fondo Nacional Ambiental (FONAM). Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30032607>

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2169 de 2021: Por la cual se establecen disposiciones para la protección y promoción del bienestar animal y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2169_2021.html

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2111 de 2021: Por medio del cual se sustituye el Título XI "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988>

Congreso de la República de Colombia. (2023). Ley 2273 de 2023: Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30044823>

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-4360. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona. Recuperado de: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). CONPES 4021: Política para la integralidad en la gestión del territorio y la conservación de la Amazonía (Documento

CONPES No. 4021). Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4021.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en materia de Población. El estado de la población mundial 2001. New York: FNUAP; 2001. Disponible en: <http://www.unfpa.org/>

Fondo Colombia Sostenible [FCS]. (2024). *Historia*. Recuperado el día 22 de abril de 2024: <https://www.colombiasostenible.gov.co/fondo/historia/>

Hugo, V., Ortiz, S., José, J., & Durón, L. (s. f.). Una crítica al antropocentrismo desde la ética ambiental. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=2ytHwJZ>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2020). Resultados del monitoreo deforestación: 1. Año 2020, 2. Primer trimestre año 2021. Recuperado de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.ideam.gov.co/documents/10182/113437783/Presentacion_Deforestacion2020_SMBYc-IDEAM.pdf/8ea7473e-3393-4942-8b75-88967ac12a19

Mendoza Vidaurre, R., & Sámi, P. (2016). Los acuerdos de París sobre el cambio climático: ¿Un camino para salvar el planeta? (Número 103). Recuperado de: https://www.academia.edu/56781336/Los_acuerdos_de_Par%C3%ADs_sobre_el_cambio_clim%C3%A1tico_Un_camino_para_salvar_el_planeta

MinAmbiente. (2018). Bosques, territorios de vida – *estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques*. Recuperado de: https://redd.unfccc.int/media/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. (2020). Primer Informe de cumplimiento de hitos bajo la modalidad 1 de la Declaración Conjunta de Intención Renovada [PDF]. Recuperado de: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-internacionales/cooperacion/dci>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). Marco de Gestión Ambiental y Social Programa REDD Early Movers Colombia Visión Amazonía II (2022). [documento pdf].

MinAmbiente. (2023, junio 23). *FIMA 202: un encuentro con Visión Amazonía Programa REM I y REM II*. Visión Amazonía. Recuperado de: <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/news/fima-2023-un-encuentro-con-vision-amazonia-programa-rem-i-y-rem-ii/>

MinAmbiente. (2023). *¿Qué hacemos y qué no hacemos?*. Visión Amazonía. Recuperado de: <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/que-hacemos-y-que-no-hacemos/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023). *Distribución de los recursos*. Visión Amazonía. <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/distribucion-general-de-los-recursos/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023). *Cifras de Visión Amazonía*. [documento pdf]. Recuperado de: https://visionamazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2023/02/CIFRAS-CIERRE-REM-I_08092023.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). *Declaración Conjunta de Intención (DCI)*. Recuperado de: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-internacionales/cooperacion/dci>

Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). *Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC)*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/estrategia-colombiana-de-desarrollo-bajo-en-carbono-ecdbc/> el 1 de abril de 2024

Naciones Unidas. (2024, junio 5). Cambio climático: hay un 80% de probabilidades de que el planeta siga calentándose los próximos cinco años por encima de los 1,5 grados. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2024/06/1530326>

Naciones Unidas. (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

NYDF. (2021). NYDF Endorser Perspectives Report [PDF]. Recuperado de: https://forestdeclaration.org/wp-content/uploads/2021/10/NYDF-Endorser-Perspectives-Report_ES.pdf

Organización de Naciones Unidas. (1972). Conferencia de Naciones Unidas Sobre Medio Humano. Recuperado de: <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>

Organización de Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Organización de Naciones Unidas. (2006). Declaración de los derechos de los pueblos indígenas. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs_SP.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (1996). Decreto 1791 de 1996: Por el cual se reglamenta parcialmente el Título VIII de la Ley 99 de 1993 en cuanto a la fauna silvestre y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1351077>

Protocolo de Kioto. (1997). Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Recuperado de: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

Rodríguez S., L. (2007). Protocolo de Kioto: debate sobre el ambiente y desarrollo en las discusiones sobre el cambio climático. *Gestión y Ambiente*, 10(2), 119-128. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/6893>

Skjærseth, J. B., Stokke, O. S., & Wettestad, J. (2006). Soft law, hard law, and effective implementation of international environmental norms. *Global Environmental Politics*, 6(3), 104–120. Recuperado de: <https://doi.org/10.1162/glep.2006.6.3.104>

The Nature Conservancy. (2020). Agroforestería para la conservación en la Amazonía: Planeación y desarrollo sostenible. Recuperado de: <https://www.nature.org/es-us/sobre-tnc/donde-trabajamos/tnc-en-latinoamerica/colombia/agroforesteria-conservacion-amazonia-planeacion-desarrollo-sostenible/>

UNFCCC. (2020). Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques Territorios de Vida. Recuperado de: https://redd.unfccc.int/media/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf

UNFCCC. (2024). ¿Qué es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático? Recuperado de <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>

Naciones Unidas. (2024, junio 5). Cambio climático: hay un 80% de probabilidades de que el planeta siga calentándose los próximos cinco años por encima de los 1,5 grados. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2024/06/1530326>