



# La paz ambiental

Retos y propuestas  
para el posacuerdo

*César Rodríguez Garavito*  
*Diana Rodríguez Franco*  
*Helena Durán Crane*

DOCUMENTOS 30

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ



**Dejusticia**  
derecho · justicia · sociedad



---

**CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO**

Director de Dejusticia y profesor fundador del Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes. Es abogado de esa Universidad y PhD en Sociología de la Universidad de Wisconsin-Madison. Tiene maestrías en Derecho y Sociología de la Universidad de Nueva York (NYU), en Sociología de la Universidad de Wisconsin-Madison y en Filosofía de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido profesor visitante de Stanford, Brown, la Fundación Getulio Vargas (Brasil), Pretoria (Sudáfrica) y el Åbo Center for Human Rights (Finlandia), entre otras. Es autor de numerosos libros y artículos sobre sociología jurídica, globalización, derechos humanos y derecho constitucional.

**DIANA RODRÍGUEZ FRANCO**

Investigadora principal de Dejusticia; abogada y economista de la Universidad de los Andes, donde también ha sido profesora. Tiene una maestría y PhD en Sociología de la Universidad de Northwestern. Su trabajo se concentra en la economía política del desarrollo y del medio ambiente, la sociología del derecho y los derechos humanos. Ha publicado, entre otros, *Internal Wars, Taxation, and State Building* (2015), *Globalizing Intellectual Property Rights: The Politics of Law and Public Health* (2012) y *Dependency Theory* (como coautora, en prensa).

**HELENA DURÁN CRANE**

Abogada y politóloga de la Universidad de los Andes e investigadora de la línea de Justicia Ambiental en Dejusticia. Ha trabajado en temas relacionados con el derecho a la participación ciudadana en decisiones ambientales, la regulación de industrias extractivas y el ordenamiento ambiental del territorio.

# La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo

*César Rodríguez Garavito*

*Diana Rodríguez Franco*

*Helena Durán Crane*

## **Documentos Dejusticia 30**

LA PAZ AMBIENTAL:

RETOS Y PROPUESTAS PARA EL POSACUERDO

ISBN: 978-958-56030-9-7      Versión digital  
978-958-56030-8-0      Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia  
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.  
Teléfono: (57 1) 608 3605  
Correo electrónico: [info@dejusticia.org](mailto:info@dejusticia.org)  
<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>  
Creative Commons Attribution-Non Commercial Share-Alike License 2.5.



Revisión de textos: María José Díaz Granados  
Preprensa: Marta Rojas  
Cubierta: Alejandro Ospina  
Impresión: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá, enero de 2017

# Contenido

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Ideas para construir la paz.....</b>                   | <b>7</b>  |
| <i>César Rodríguez Garavito</i>                           |           |
| <b>Introducción:</b>                                      |           |
| <b>paz territorial y paz ambiental .....</b>              | <b>11</b> |
| <b>El problema y los puntos de partida .....</b>          | <b>11</b> |
| <b>La estructura del documento .....</b>                  | <b>16</b> |
| <b>1. DIAGNÓSTICO.</b>                                    |           |
| <b>EL CONFLICTO ARMADO Y EL MEDIO AMBIENTE .....</b>      | <b>19</b> |
| <b>Los recursos naturales</b>                             |           |
| <b>como una de las causas del conflicto .....</b>         | <b>20</b> |
| <b>El medio ambiente y los recursos naturales</b>         |           |
| <b>como forma de financiamiento y sostenimiento</b>       |           |
| <b>del conflicto.....</b>                                 | <b>23</b> |
| <b>El medio ambiente como víctima del conflicto .....</b> | <b>26</b> |
| <b>El medio ambiente como beneficiario</b>                |           |
| <b>paradójico del conflicto .....</b>                     | <b>35</b> |
| <b>2. DESAFÍOS. EL MEDIO AMBIENTE COMO EJE</b>            |           |
| <b>TRANSVERSAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ.....</b>         | <b>41</b> |
| <b>Los municipios priorizados en este análisis.....</b>   | <b>45</b> |
| <b>El desafío de usos del territorio</b>                  |           |
| <b>y reglamentaciones especiales.....</b>                 | <b>50</b> |

|                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| El desafío del desarrollo económico.....                                | 66         |
| El desafío de la institucionalidad ambiental.....                       | 85         |
| El desafío de la democracia ambiental .....                             | 94         |
| <b>3. PROPUESTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN<br/>DE LA PAZ AMBIENTAL .....</b> | <b>103</b> |
| <b>Propuestas para el uso del territorio .....</b>                      | <b>104</b> |
| <b>Propuestas sobre el modelo<br/>de desarrollo económico.....</b>      | <b>111</b> |
| <b>Propuestas para el fortalecimiento institucional .....</b>           | <b>113</b> |
| <b>Propuestas para fortalecer<br/>la democracia ambiental .....</b>     | <b>115</b> |
| <b>Referencias .....</b>                                                | <b>117</b> |

## Ideas para construir la paz

*César Rodríguez Garavito*

DIRECTOR DE DEJUSTICIA

Con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le pone fin a una guerra de 52 años y cierra lo que la bibliografía especializada llama la etapa de negociación de la paz (*peace making*), estamos ahora ante los desafíos aún más complejos de la construcción de la paz (*peace building*).

Se trata de cumplir las promesas ambiciosas y necesarias del acuerdo en asuntos como una reforma agraria equitativa, la ampliación y profundización de la democracia, la desactivación de la violencia, la protección reforzada del medio ambiente, el giro de la política de drogas hacia un enfoque de salud pública, y el funcionamiento de un aparato de justicia transicional que garantice los derechos de las víctimas. Se trata también de hacer reformas y transformaciones pendientes y largamente adeudadas, que habrían sido necesarias con o sin un acuerdo de paz.

Con esta serie de documentos, en los que se presentan ideas para construir la paz, Dejusticia quiere aportar su grano de arena a estas formidables tareas colectivas. Hacemos énfasis en diagnósticos y propuestas para el corto y mediano plazos, aunque las transformaciones de fondo tomarán varias décadas. Así como fue preciso un cuarto de siglo para que cristalizara la aspiración pacífica de la Constitución de 1991, pasará otro tanto, incluso más, para terminar de sentar los cimientos de una sociedad menos desigual e injusta donde arraigue, por fin, la paz duradera.

En caso de que se pusiera fin al conflicto armado, los primeros años serán cruciales tanto para evitar el regreso a la violencia política como para trascenderla permanentemente. Ello implica esfuerzos tanto de construcción como de reconstrucción. De un lado, incluyen la construcción de políticas e instituciones sólidas que continúan siendo asignaturas pendientes y son esenciales en cualquier Estado, con o sin conflicto armado. Algunas fundamentales son un catastro y unos impuestos modernos sobre la tierra, controles imparciales y expeditos contra la corrupción política, inversiones decisivas en un sistema educativo innovador y equitativo que impulse el paso de una economía extractiva a una economía del conocimiento, reglas e instituciones que impulsen políticas fiscales y sociales redistributivas, y un ordenamiento territorial que permita desplegar el potencial de las regiones y promover un desarrollo sostenible. De otro lado, esos esfuerzos comprenderán la reconstrucción de instituciones que existen pero que deben ser reforzadas drásticamente. Entre ellas están las autoridades electorales para que sean transparentes e incluyentes, una justicia accesible y célere, y mecanismos eficaces de democracia participativa (desde presupuestos participativos hasta consultas populares en materia ambiental).

Al concentrarnos en las instituciones públicas, en esta colección asumimos un punto de partida ampliamente documentado en la sociología institucional: la heterogeneidad del Estado colombiano. La llamada “paradoja colombiana” —la coexistencia de la violencia y la estabilidad democrática, de la guerra en unos territorios y la relativa normalidad institucional en otros— tiene una contraparte en la estructura dispar de las instituciones públicas. Mientras que la misma institución puede ser sólida y meritocrática en las ciudades principales, puede estar capturada por poderes irregulares locales y carecer de la mínima infraestructura en la periferia colombiana. Por ello, y porque el futuro de la paz se juega en las regiones, en las publicaciones de esta colección intentamos prestar tanta, o más, atención a la periferia del país —incluidos los territorios más afectados por la violencia— que a los centros tradicionales de poder.

Conforme a la combinación de investigación y acción que marca el trabajo de Dejusticia, los documentos de esta serie persiguen tres objetivos, desplegados en sendas secciones de cada texto. En una primera sección se ofrece un diagnóstico de la situación de las instituciones y los problemas sociales de que se trate, basado en fuentes primarias y secundarias. En la segunda sección se destilan los principales desafíos construc-

tivos y reconstructivos de los que depende la solución del problema. Los documentos cierran con una sección de propuestas de reformas concretas destinadas a los actores estatales y de la sociedad civil que serán responsables de los procesos de construcción de la paz.

Con este enfoque y esta estructura, los documentos de la serie exploran una variedad de temas que corresponden a las líneas de trabajo de Dejusticia. Entre ellos se encuentran la justicia transicional, las políticas de tierras, la justicia ambiental, el acceso a la información, los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la justicia de género, la reforma a la justicia, las políticas de drogas y la financiación de la paz.

Esta serie de documentos es un verdadero esfuerzo colectivo. Como todas las publicaciones de Dejusticia, los borradores se nutrieron de las discusiones y los debates de nuestro seminario interno, así como de comentarios generosos de expertos externos. En esta ocasión, el trabajo colectivo fue aún más determinante, por cuanto comprendió un trabajo sostenido de cerca de un año, durante el cual afinamos la idea de la colección y fuimos dándole forma a medida que se desarrollaban los diálogos entre el Gobierno y las FARC.

Además de todo el equipo investigativo, la serie debe su existencia a la contribución decisiva del equipo administrativo, que se involucró también en los seminarios de discusión. En particular, el criterio editorial y la labor minuciosa de Elvia Sáenz y Marta Rojas fueron, como siempre, esenciales para que estos documentos vieran la luz. Si la colección aporta en algo a una paz estable y duradera, el trabajo de todos y todas habrá valido la pena.

## INTRODUCCIÓN: PAZ TERRITORIAL Y PAZ AMBIENTAL

### El problema y los puntos de partida

La copiosa bibliografía sobre la materia deja claro que existen vínculos claros y múltiples entre los conflictos armados, de un lado, y las disputas sobre los recursos naturales y el medio ambiente, del otro (Cárdenas y Rodríguez Becerra, 2004; Collier y Hoeffler, 2004; Hanson *et al.*, 2009; LeBillon, 2001; McNeely, 2003; Rettberg, Leiteritz y Nasi, 2014; Ross, 2002; UNEP, 2009). El 81 % de los conflictos armados<sup>1</sup> que se dieron alrededor del mundo entre 1950 y 2000 tuvieron como escenario zonas de alta biodiversidad y especialmente vulnerables (también conocidas como puntos críticos de biodiversidad).<sup>2</sup> Durante este periodo, solo 11 de los 34 puntos críticos de biodiversidad estuvieron exentos de un conflicto armado (Hanson *et al.*, 2009).<sup>3</sup>

- 
- 1 Hanson *et al.* (2009, p. 580) consideran para su estudio los conflictos armados en los que hayan muerto más de 1.000 personas.
  - 2 Según Hanson *et al.* (2009, p. 579), para ser considerado un foco crítico de biodiversidad o un *biodiversity hotspot*, la región debe tener por lo menos 1500 plantas vasculares endémicas y debe haber perdido 70 % o más de su cobertura vegetal original.
  - 3 Según Hanson *et al.* (2009), los 34 focos críticos de biodiversidad son: 1) provincia florística de California; 2) Polinesia, Micronesia; 3) bosques de pino Madreano, sierra de Santa Catalina; 4) Mesoamérica; 5) islas del Caribe; 6) Tumbes-Chocó-Magdalena; 7) andes tropicales; 8) bosque lluvioso templado valdiviano de Chile; 9) Cerrado; 10) bosque atlántico; 11) Karoo suculento; 12) región florística del Cabo; 13) Maputaland-Pondoland-Albán; 14) Madagascar e islas del océano Índico; 15) bosques de la costa oriental de África; 16) afromontaña oriental; 17) cuerno de África; 18) bosques de Guinea del occidente de África; 19) cuenca mediterránea; 20) Irano-Anatolia; 21) Caucasia; 22) montañas de Asia Central; 23) Hi-

Más allá de la prevalencia del conflicto en zonas altamente biodiversas, el control y la explotación de los recursos naturales están intrínsecamente relacionados con las guerras domésticas. En los últimos 25 años, por lo menos 18 conflictos armados internos se han exacerbado por luchas en torno a recursos naturales, y por lo menos el 40 % de los conflictos interestatales de los últimos 60 años han estado vinculados de alguna forma con recursos naturales (UNEP, 2009).

Colombia no ha sido la excepción. A lo largo de más de cinco décadas, las disputas por los recursos naturales y los conflictos socioambientales han estado entrelazados con la violencia de formas muy diversas. Como veremos, la puja por las rentas sobre recursos naturales valiosos ha sido una de las causas y consecuencias del conflicto. Además, como ha sucedido en otros países, los grupos armados al margen de la ley, tanto de derecha como de izquierda, han derivado parte de su sustento de la explotación o el gravamen de economías extractivas, desde la coca hasta la madera, el oro y el carbón. La violencia también ha tenido un efecto ambiental preservador y paradójico. Por ejemplo, el hecho de que la Amazonia colombiana haya sido mejor preservada que la de países vecinos se debe no solo al efecto de figuras de protección como los resguardos indígenas y los parques naturales (RAISG, 2012), sino también a las barreras de hecho que la violencia le ha puesto a la entrada de economías extractivas a gran escala.

Si la guerra está vinculada con la naturaleza, las posibilidades de una paz duradera también lo están. En otras palabras, si el conflicto giró parcialmente alrededor de los recursos naturales y el medio ambiente, la suerte del proceso de construcción de paz será moldeada por múltiples factores socioambientales: las políticas gubernamentales sobre la materia, los movimientos ambientalistas, el lugar y las modalidades de la explotación de los recursos naturales en el modelo económico del futuro, la fortaleza de los Estados nacional y local para implementar las leyes y políticas ambientales, la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre el medio ambiente que los afectan, las presiones previsibles del cambio climático sobre poblaciones que tendrían que desplazarse forzosamente por nuevos eventos climáticos extremos y el ordenamiento territorial de las

---

malayas; 24) Ghats Occidentales y Sri Lanka; 25) montañas de China Sur-occidental; 26) Indo-Burma; 27) Sundaland; 28) Filipinas; 29) Wallacea; 30) Australia suroccidental; 31) Japón; 32) islas del oriente de Melanesia; 33) Nueva Calcedonia; 34) Nueva Zelandia.

zonas biodiversas (como la Amazonia, el Chocó biogeográfico y el Catatumbo) que serían accesibles en adelante, entre muchos otros.

En particular, dado que el futuro de la paz se jugará en la periferia de la geografía nacional que ha vivido lo peor del conflicto armado, y que además coincide con algunas de las zonas más biodiversas, las políticas del Estado y las acciones de la sociedad civil y el sector privado en esos territorios serán decisivas. Por esta razón, un eje central de la postura del Gobierno en las negociaciones de paz ha sido el concepto de paz territorial: entendida como un proceso de construcción de paz desde los territorios que implica una planeación participativa para que “entre comunidades y autoridades se piense en las características y necesidades del territorio, en las respuestas a esas necesidades, y de manera metódica y concertada se construyan planes para transformar esos territorios” (Jaramillo, 2014). En el mismo sentido, el argumento de partida de este documento es que *no puede haber paz territorial sin paz ambiental*. En términos de la distinción clásica entre la fase del acuerdo de paz (*peace making*) y la fase de construcción y consolidación de la paz (*peace building*), los asuntos socioambientales estuvieron relegados en la primera fase, pero no pueden ser eludidos en la segunda. Puesto en términos de pregunta de investigación, el problema que nos ocupa en este documento es: ¿cómo regular y tramitar los debates, las disputas y los dilemas ambientales con el fin de construir la paz?

Aunque se basa en un análisis retrospectivo, nuestro texto tiene fundamentalmente un interés prospectivo de cara al posacuerdo. Entendemos el posacuerdo como la etapa posterior al cese de hostilidades entre partes previamente enfrentadas, sin que ello implique el establecimiento inmediato de la paz (Rettberg, 2002, p. 2). Por esta razón, nos referimos a la etapa de posacuerdo y no a una etapa de posconflicto, pues consideramos que con la firma de los acuerdos de paz el conflicto no cesará de forma inmediata. Y entendemos la construcción de paz en términos amplios, esto es, como un proceso que combina acciones formales e informales de corto, mediano y largo plazo encaminadas a la solución pacífica de conflictos a través del diálogo y la concertación, la garantía de los derechos humanos, la búsqueda de la justicia social y el fomento de economías sostenibles e incluyentes (Galtung, 1998).

Entre este conjunto de acciones, nos enfocamos en las que involucren al Estado en las escalas nacional y local. Aunque ubicamos las acciones y omisiones del Estado en el contexto sociológico, económico y

político en que operan las instituciones públicas, nuestro interés último es identificar los vacíos históricos, las realizaciones y los desafíos de las políticas públicas en asuntos ambientales que tienen impacto directo sobre las posibilidades de una paz duradera en Colombia.

Al concentrarnos en las instituciones públicas, asumimos un segundo punto de partida, ampliamente documentado en la sociología institucional colombiana: *la heterogeneidad del Estado colombiano*. La llamada “paradoja colombiana” –la coexistencia de la violencia y la estabilidad democrática, de la guerra en unos territorios y la relativa normalidad institucional en otros– tiene una contraparte en la estructura dispar de las instituciones públicas (Rodríguez Garavito, 2012). Mientras que la misma institución puede ser sólida y meritocrática en las ciudades principales y los centros de poder político, puede estar capturada por poderes irregulares locales y carecer de la mínima infraestructura en la periferia colombiana (García Villegas, García, Rodríguez, Revelo y Espinosa, 2011). Así lo han mostrado etnografías de instituciones esenciales del Estado, desde la administración de impuestos (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2012) hasta los sistemas de salud y los mercados financieros (Rodríguez y Portes, 2012).

A diferencia de esos sectores institucionales, sin embargo, el sector ambiental ha sido particularmente precario, tanto en el centro como en la periferia nacional. Como mostraremos, las políticas y entidades encargadas de asuntos vitales para las políticas y el trámite de conflictos socioambientales –como el Ministerio de Ambiente y las corporaciones autónomas regionales (CAR)– alcanzaron a ser fuertes en algunos momentos (Rodríguez Becerra, 2009) pero en general, y sobre todo en los últimos tiempos, han sido históricamente débiles, aún en el nivel central y nacional. Dicha debilidad es acentuada cuando se compara con la mayor capacidad de otras instituciones nacionales que influyen en dichas políticas, como las autoridades mineras. Esta asimetría es evidente en la disfuncionalidad actual y la notoria fragilidad de las entidades ambientales centrales, como la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) (*Semana Sostenible*, 2016a).

De ahí el tercer argumento que tomamos como punto de partida: *la paz ambiental implica tanto tareas de construcción como de reconstrucción*. De un lado, incluyen la construcción de políticas e instituciones que el sector ambiental nunca ha tenido y que son esenciales en cualquier Estado, con o sin conflicto armado. Algunas fundamentales son las instancias

independientes y competentes de realización de estudios de impacto ambiental, y las de armonización de las decisiones de las autoridades nacionales y locales. De otro lado, las tareas del posacuerdo comprenderán la reconstrucción de instituciones que existen pero que deben ser reforzadas drásticamente, con el fin de evitar la violencia renovada en tiempos de construcción de paz. Entre dichas instituciones están los mecanismos de participación democrática (p. ej., consultas populares, audiencias ambientales, o las instancias participativas en torno a la elaboración de los planes de ordenamiento territorial) que fueron diseñados para que la voz de las comunidades locales y de las entidades territoriales sea tenida en cuenta y tenga influencia en las decisiones que afectan su entorno ambiental y la conservación de recursos escasos para ellas y el resto de los colombianos.

Para darle arraigo empírico, concreción a nuestro análisis, y hacer una ilustración local de los desafíos que son principalmente de orden nacional, nos enfocaremos en 49 municipios.<sup>4</sup> Dichos municipios fueron seleccionados por Dejusticia con base en investigaciones previas de tres organizaciones, que los consideran prioritarios para el proceso de construcción de paz. Con esta selección, además, nos tomamos en serio el mencionado enfoque de paz territorial, que parte del reconocimiento de que el conflicto ha afectado más a unos lugares de la geografía nacional que a otros y que, por ello, es necesario articular esfuerzos en torno al proceso de construcción de paz en esos territorios.

Con respecto a los actores del conflicto armado colombiano, si bien el proceso que motiva estas reflexiones es aquel entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), es claro que estos no son los únicos actores del conflicto. Por ello, tendremos en cuenta las acciones tanto de las FARC como de los otros actores armados, que incluyen al Estado, los grupos paramilitares, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las bandas criminales (Bacrim). Por ello, en algunos pasajes nos referiremos a los actores del conflicto en términos generales.

Nuestro análisis entiende el medio ambiente como un sistema amplio que incluye tanto los elementos biofísicos (suelo, agua, atmósfera, plantas, animales y microorganismos) como las relaciones sociales, económicas y culturales que surgen en torno a los mismos.<sup>5</sup> No obstante, en algunos

---

4 La metodología de selección de los municipios priorizados y la lista de municipios se expondrá más adelante, en la sección de Desafíos.

5 Esta definición va en línea con aquella que da la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que define el medio

puntos restringimos el concepto a una visión más restrictiva del medio ambiente que se enfoca en los factores naturales (físicos y biológicos). En ese sentido, en ciertas relaciones nos limitamos al concepto del medio ambiente como sinónimo de la naturaleza, y no necesariamente como el sistema más amplio de relaciones sociales, económicas y culturales que se dan en torno al mismo. En otros casos nos referimos específicamente a los recursos naturales para marcar una diferencia con el medio ambiente en general. Por recursos naturales entendemos los bienes y servicios que provee la naturaleza, sin mediación del ser humano, que pueden ser utilizados para satisfacer necesidades humanas o sacar un provecho económico.<sup>6</sup> Los recursos naturales se dividen en recursos renovables y no renovables. Los renovables son aquellos que la naturaleza repone periódicamente mediante procesos biológicos o de otro tipo (p. ej. el agua, los recursos forestales, las plantas, entre otros),<sup>7</sup> y los no renovables son aquellos que existen en cantidades limitadas y no se vuelven a generar (p. ej. oro, carbón, los combustibles fósiles).<sup>8</sup> En esa medida, el concepto de medio ambiente abarca los recursos naturales, pero no se limita a ellos.

## La estructura del documento

Conforme con la estructura de la serie de documentos de Dejusticia sobre el posacuerdo, dividimos el texto en tres partes: diagnóstico, desafíos

---

ambiente de la siguiente manera: “El medio ambiente es el producto de la interacción dinámica de todos los elementos, objetos y seres vivos presentes en un lugar. Todos los organismos viven en medio de otros organismos vivos, objetos inanimados y elementos sometidos a diversas influencias y acontecimientos. [...] En el medio ambiente hay dos aspectos básicos, que se influyen recíprocamente y que podemos separar únicamente para definirlos mejor: i) los *aspectos físicos y biológicos* (naturaleza), divisibles en factores abióticos y bióticos; ii) los *aspectos sociales* (creados por el ser humano): economía, política, tecnología, cultura, historia, moral, estética.

- 6 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (s. f.), en su *Glosario de términos estadísticos*, define los recursos naturales como los activos naturales que ocurren en la naturaleza que pueden ser utilizados para la producción económica o el consumo.
- 7 Según la definición del *Glosario de términos estadísticos* de la OCDE (s. f.), los recursos naturales renovables son aquellos que, tras su explotación, se repone a su estado anterior a través de procesos naturales de crecimiento o reposición.
- 8 Según la definición dada por la OCDE (s. f.), los recursos naturales no renovables son aquellos recursos agotables que no se pueden regenerar tras la explotación.

y propuestas. En la primera sección, hacemos un análisis de las diferentes relaciones que existen entre el medio ambiente y el conflicto armado colombiano. A partir de una revisión de los estudios sobre el tema, resaltamos cuatro tipos de relación: los recursos naturales como causa del conflicto, los recursos naturales como fuente de financiamiento y perpetuación del conflicto, el medio ambiente como víctima del conflicto y el medio ambiente como beneficiario del conflicto.

En la segunda sección, abordamos cuatro desafíos que surgen de una relación de doble vía entre el posacuerdo y el medio ambiente: por un lado, cómo la etapa de posacuerdo puede afectar el medio ambiente, pero, por el otro, cómo el estado y manejo del medio ambiente pueden afectar el proceso de construcción de paz. El primero de estos desafíos está relacionado con los usos del territorio, entendiendo el territorio como el espacio físico apropiado por un grupo humano para su reproducción física, social y cultural. Este desafío se enfoca en los retos que enfrentan las figuras de protección ambiental o con reglamentación especial en municipios prioritarios para el posacuerdo, que a su vez serán objeto de procesos de restitución de tierras y, posiblemente, de zonas de concentración de desmovilizados, lo que puede generar tensiones e incompatibilidades entre la conservación y los usos del suelo que hagan las personas que ahí se ubiquen. El segundo desafío es el económico. Se refiere a las tensiones que pueden surgir entre el actual modelo de desarrollo fuertemente basado en las economías extractivas (petrolera, minera y de monocultivos), por un lado, y las necesidades del posacuerdo, por el otro. El tercer desafío es de carácter institucional y consiste en cómo desarrollar unas instituciones que faciliten un posacuerdo respetuoso del medio ambiente. El cuarto desafío es la protección y el fortalecimiento de la democracia ambiental, entendida como la garantía que deben tener la ciudadanía y las entidades territoriales de participar de manera informada y efectiva en las decisiones relacionadas con el medio ambiente en sus territorios, durante el proceso de construcción de paz. Cada desafío lo analizaremos a nivel nacional, haciendo referencia a ejemplos locales para mayor ilustración.

En la última sección presentamos una serie de propuestas para enfrentar estos desafíos en el contexto nacional.

## 1. DIAGNÓSTICO.

### EL CONFLICTO ARMADO Y EL MEDIO AMBIENTE

La relación entre el medio ambiente y los conflictos armados es multidimensional, y, en muchos casos, paradójica. Los recursos naturales pueden jugar un papel importante en el surgimiento y mantenimiento del conflicto. Esta relación, a su vez, puede tener diferentes efectos sobre el medio ambiente. De acuerdo con la literatura y la evidencia empírica, identificamos cuatro vínculos entre el medio ambiente en general, y los recursos naturales en particular, con el conflicto armado (Collier y Hoeffler, 2004; Hanson *et al.*, 2009; McNeely, 2003; Ross, 2003; UNEP, 2009).<sup>1</sup> Primero, los recursos naturales pueden ser causa del conflicto armado. Segundo, los recursos naturales pueden ser fuente de financiamiento de los grupos armados en conflicto y de la perpetuación del mismo. Tercero, el medio

---

1 En algunas de estas relaciones los recursos naturales tienen un papel determinante, y en otras es el medio ambiente el que hace parte de la relación. Así, por ejemplo, los recursos naturales suelen ser la causa subyacente al surgimiento de conflicto, o el medio a través del cual los actores del conflicto obtienen el financiamiento necesario para sostenerlo. Sin embargo, hay otras formas de relación que van más allá de los recursos naturales e involucran al medio ambiente. Por ejemplo, el impacto que genera el conflicto armado sobre los ecosistemas, la biodiversidad, los recursos naturales, etc., hace que el medio ambiente, concebido desde los elementos naturales que lo componen —sin incluir necesariamente las relaciones sociales y culturales que hacen parte del concepto, y tampoco únicamente los recursos naturales— puedan ser considerados como víctimas o beneficiarios del conflicto. Por ende, si bien en algunos casos la relación se limita al vínculo entre los recursos naturales y el conflicto armado, el conjunto de relaciones aborda aspectos que van más allá de los recursos naturales y por ello consideramos que se pueden incluir dentro del marco de relaciones entre medio ambiente y conflicto armado.

ambiente puede ser víctima del conflicto. Finalmente, el medio ambiente puede ser un beneficiario del conflicto. A continuación elaboramos un diagnóstico del conflicto colombiano y su vinculación con los recursos naturales y el medio ambiente a la luz de estas cuatro relaciones.

## **Los recursos naturales como una de las causas del conflicto**

Si bien en la mayoría de los casos las disputas por recursos naturales no son la única causa detonante de los conflictos armados, son un factor que contribuye de forma significativa (Ross, 2003, p. 19). Esta relación de causalidad entre los recursos naturales y el conflicto armado puede ser de tres tipos (UNEP, 2009). En primer lugar, pueden surgir tensiones en torno a la distribución de los ingresos que genera la explotación de los recursos naturales, especialmente de aquellos de más alto valor en el mercado. Si no hay una distribución equitativa de los beneficios, y si a esto se le suman factores como la pobreza y la falta de oportunidades, se genera un incentivo para que algunos grupos traten de ocupar y dominar los territorios donde abundan recursos naturales valiosos (Ross, 2002, pp. 15-17).<sup>2</sup> En segundo lugar, las tensiones generadas por la escasez o la inequitativa distribución de recursos naturales como la tierra, los bosques, el agua y la fauna, pueden llevar a conflictos armados (UNEP, 2009). Además, hay factores ambientales, como las sequías, las inundaciones o los derrumbes, que pueden exacerbar las tensiones y propiciar el surgimiento de conflictos armados. La relación entre el surgimiento de la Primavera árabe y los efectos del calentamiento global sobre estos países (Johnstone y Mazzo, 2013) y el impacto de las intensas sequías sobre los conflictos internos en Siria (Kelley, Mohtadi, Cane, Seager y Kushnir, 2015) y Sudán (UNEP, 2009, p. 9), son ejemplos de cómo el estado del medio ambiente puede exacerbar tensiones en regiones que ya son inestables. En tercer lugar, existe un vínculo entre las economías dependientes de la extracción de recursos naturales y la fragilidad política que este modelo económico genera. Esta relación se conoce como “la maldición de los recursos”, e indica que la dependencia de dichos recursos por parte del Estado puede generar pobreza, desempleo, corrupción, distanciamiento del Gobierno de las ne-

---

2 Guerras como la de la provincia de Aceh en Indonesia, o la guerra civil en Sudán, son ejemplos de cómo la extracción de recursos y la sensación de inequidad en la distribución de costos y beneficios pueden llevar a la generación de nuevos conflictos (Ross, 2002 y 2003).

cesidades de los ciudadanos y propiciar, por estas razones, el surgimiento de conflictos armados (Ross, 2003).<sup>3</sup>

En la historia del conflicto armado colombiano se constata la presencia de estos vínculos. Si bien un estudio detenido de las causas de este conflicto excede el objetivo de este artículo, puede afirmarse que entre sus múltiples causas políticas, sociales y económicas hay una prominente relacionada con un recurso natural: la tierra.<sup>4</sup> La lucha por el acceso y aprovechamiento de este recurso natural, y la histórica desigualdad en su distribución “han sido motores del origen y la perduración del conflicto armado” (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 21).<sup>5</sup> De ahí que una de las principales manifestaciones del conflicto armado en Colombia sea el despojo masivo de tierras (Comisión de Seguimiento, 2009; Sánchez, 2017). Además, como dice Andrade (2004, p. 125), “si se considera que en la zona andina la tierra no es el único recurso que está en disputa, sino el uso de recursos naturales, el conflicto tiene desde sus inicios una dimensión ambiental”. Esta dimensión ambiental del conflicto colombiano no significa que deba ser considerado como un conflicto por los recursos naturales desde sus orígenes. Es claro que hay una multiplicidad de causas políticas y sociales que explican en mayor medida el surgimiento del mismo. No obstante, el estrecho vínculo del surgimiento del conflicto por la tierra nos permite enmarcarlo dentro de esta primera relación, sin que signifique que sea un conflicto por recursos naturales.

Las rentas que generan los recursos naturales valiosos también han sido un factor determinante del conflicto colombiano, y, en cierta medida, una de las causas de una segunda “fase” del conflicto o de la mutación del mismo (Pizarro, 2015, p. 49). En esta fase, que comenzó en la década

---

3 Sobre “la maldición de los recursos”, véase también Collier (2007).

4 Hay cierto nivel de consenso en torno a que una de las tensiones que dio origen al conflicto fue la desigualdad en el acceso a la tierra; desigualdad que ha sido una constante en la historia de Colombia (Ibáñez y Muñoz, 2011). En ese mismo sentido, Darío Fajardo (2004, p. 3) sostiene que “[las divergencias en torno al acceso y el aprovechamiento de la tierra] es un tema sobre el cual existe consenso entre quienes han investigado el proceso, como ‘factor desencadenante’ del conflicto social y armado”. Véase también Fajardo (2015).

5 “La alta concentración de la propiedad rural ha sido una constante en la historia de Colombia. Tras tres reformas agrarias fallidas en el siglo XX, décadas de conflicto armado y políticas públicas que han favorecido a los grandes propietarios, los índices de concentración de la tierra mantienen una tendencia creciente y hoy alcanzan un valor de Gini de 0,86%, uno de los más altos del mundo” (Ibáñez y Muñoz, 2011, p. 1).

de los ochenta, surgieron nuevos actores que buscaron apropiarse de las rentas de la explotación de recursos naturales como la coca, el petróleo y el oro. Por ejemplo, en este periodo surgieron y se fortalecieron los carteles de narcotraficantes que, a su vez, financiaron grupos paramilitares para proteger sus negocios (Duncan, 2015; Echandía, 2013; Pécaut, 2015). Estos grupos de autodefensas o ejércitos privados pasaron de estar al servicio de los narcotraficantes a someterlos y se expandieron territorialmente “principalmente en función de los intereses del narcotráfico” (Echandía, 2013, p. 29). Así, “la agenda de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) [...] estaba sujeta por supuesto al control de los grandes corredores y centros de producción de drogas [...] El propósito era convertirse en la autoridad política del territorio de modo que la protección y el control del negocio estuvieran garantizados” (Duncan, 2015, p. 30).

La bonanza de otros recursos naturales también ha propiciado el surgimiento del conflicto en diferentes zonas del país (Mantilla, 2012). Los casos del banano en Urabá, el oro en Segovia (Antioquia), el petróleo en diferentes regiones del país como el Putumayo y el aceite de palma en el Magdalena medio, son muestra de que en algunos casos “el saqueo de recursos o de sus beneficios o la extorsión de propietarios y productores constituyen la principal motivación para la presencia de actores ilegales en una región determinada” (Leiteritz, Nasi y Rettberg, 2009, pp. 219-220). Más recientemente, los cultivos de coca y la minería ilegal de oro han propiciado el rearme de facciones del paramilitarismo y la creación de nuevas bandas criminales como Los Urabeños, Los Rastrojos y el Clan del Golfo, que se dedican principalmente al narcotráfico y a la minería ilegal de oro (Echandía, 2013). En esa medida, la existencia de recursos naturales ha propiciado nuevas formas de conflicto y la reactivación de actores armados que en teoría se habían desmovilizado.

Nuevamente, al exponer estas relaciones no buscamos reducir el conflicto armado colombiano a un conflicto por recursos naturales en donde prima la codicia sobre los agravios o las injusticias políticas, económicas y sociales. Si bien es claro que la causa o el origen del conflicto colombiano no radica de forma exclusiva en una lucha por recursos naturales, consideramos que estos han jugado un papel determinante tanto en los orígenes del mismo como en las diferentes mutaciones que ha sufrido a través de las décadas. Esta relación hace que el conflicto armado pueda considerarse *ligado* a los recursos naturales, sin que se limite exclusivamente a ser un conflicto por recursos naturales.

## **El medio ambiente y los recursos naturales como forma de financiamiento y sostenimiento del conflicto**

Los recursos naturales también juegan un papel esencial en el mantenimiento del conflicto. Como se mencionó, en los últimos 25 años, 18 conflictos armados internos a nivel global, incluido el colombiano, se han financiado a través de la explotación de recursos naturales. La existencia de recursos valiosos y relativamente fáciles de explotar lleva a que los grupos armados los utilicen como fuente de financiamiento de sus actividades. Esto también ayuda a explicar la prevalencia de conflictos armados en zonas ricas en biodiversidad.<sup>6</sup> Por ejemplo, los conflictos de Angola, Camboya, Costa de Marfil, Liberia y Sierra Leona muestran cómo los recursos madereros, el cacao y los minerales (en especial los diamantes) que se encuentran en estas áreas han sido utilizados para financiar y prolongar el conflicto armado (UNEP, 2009, pp. 11-14). Incluso si los recursos no son fáciles de explotar y, por ende, no pueden ser aprovechados directamente por los grupos al margen de la ley, el hecho de que existan y alguien los explote también puede servir como forma de financiamiento, dado que los grupos en contienda pueden extorsionar o cobrar dividendos a quienes lo hacen (Ross, 2004; UNEP, 2013).

Más allá del financiamiento por medio de recursos naturales, el entorno natural y la geografía de la zona también pueden jugar un rol determinante en el mantenimiento del conflicto (O'Neill, 1990). Por un lado, los lugares de difícil acceso, cubiertos por selvas o bosques pueden servir como refugios para los actores armados, ya que les sirven para ocultarse y evitar ataques de la contraparte; además, el entorno natural también les facilita el acceso a los recursos necesarios para su sostenimiento diario, como animales, plantas y frutos para la alimentación, recursos madereros para fuego y construcción de campamentos, y agua para saciar sus necesidades. Por el otro lado, el acaparamiento de tierras también ha sido utilizado como estrategia de contención y protección, y como mecanismo de control por parte de los actores armados.

---

**6** Para claridad conceptual debe recordarse que al hacer referencia a recursos naturales no nos estamos concentrando únicamente en recursos no renovables (como el petróleo o los minerales), sino también en recursos naturales renovables que pueden ser fácilmente explotados y aprovechados económicamente. Por ejemplo, las zonas ricas en biodiversidad tienen variedades diferentes de árboles y animales que pueden ser aprovechados por actores armados para financiar sus actividades.

En el caso del conflicto colombiano, los recursos naturales han sido fuente de financiamiento del conflicto y han contribuido al sostenimiento del mismo por medio de actividades legales e ilegales. Los ingresos que los diferentes actores del conflicto obtienen de los cultivos de uso ilícito y el narcotráfico, la comercialización de esmeraldas, la minería ilegal de oro y de su participación en actividades legales como la ganadería, las industrias extractivas y los monocultivos, son prueba de ello. Se estima, por ejemplo, que las FARC han obtenido un ingreso anual promedio de 500 millones de dólares por su participación en la diferentes etapas del negocio del narcotráfico (Vargas, 2012) y que cerca del 20 % de sus ingresos provienen de la minería ilegal de oro (Massé y Camargo, 2012). El ELN y las Bacrim también se financian con ingresos provenientes de la minería ilegal de oro. En efecto, en ocho departamentos el oro ha desplazado a la coca como fuente de financiación de actores armados (Massé y Camargo, 2012) y el 54 % del territorio de explotación aurífera es territorio de las Bacrim (Echandía, 2013). La explotación ilegal de esmeraldas en regiones como Boyacá y Cundinamarca, y los vínculos históricos de este negocio ilícito con los carteles del narcotráfico y grupos paramilitares, son otra muestra de cómo los recursos naturales han financiado el conflicto armado (Gutiérrez y Barón, 2008; Lavaux, 2006).

La extorsión a empresas petroleras, el cobro de “vacunas” y la apropiación de las regalías que genera la explotación de hidrocarburos en algunas regiones son otro mecanismo de financiación utilizado por diferentes actores del conflicto, principalmente por el ELN, aunque no se limitan a este grupo armado (FIP, 2015). La extorsión o el cobro de vacunas se extiende a otras actividades como la minera, la ganadera y la agroindustrial. Igualmente, en algunos casos, los actores del conflicto forman alianzas con empresarios privados, y algunas veces con el ejército, para el desarrollo de dichas actividades y obtienen recursos de las mismas (Giraldo y Muñoz, 2012; Medina, 2005; Ocampo, 2009).

Las características naturales y geográficas del territorio han jugado un rol determinante en el sostenimiento y fortalecimiento de los grupos armados desde los inicios del conflicto (Carrizosa, 2008).<sup>7</sup> Por ejemplo, la

---

7 Julio Carrizosa lo pone en estas palabras: “Si nuestro país fuera plano y situado en las zonas templadas del planeta no podríamos cultivar coca ni convertirla en cocaína, ni distribuirla fácilmente a todos los países. Tampoco podría sostenerse por tantos años la insurrección si los pliegues y repliegues, las enormes distancias, el extraordinario caudal de los ríos, el

serranía de La Macarena, zona especialmente biodiversa compuesta por diferentes parques nacionales, fue el centro de operaciones de las FARC y llegó a albergar cerca de 4.000 hombres en armas. Además, las zonas ricas en biodiversidad, como los parques naturales y las reservas forestales, han sido utilizadas para fortalecer otros medios de financiamiento como el secuestro y los cultivos de uso ilícito. En efecto, el Gobierno nacional reconoce que “en buena parte, el escenario geográfico del conflicto armado han sido las regiones que tienen un alto valor ambiental para Colombia” (DNP, 2014, p. 49). Los parques naturales se convirtieron en algunos momentos en áreas estratégicas para ocultar a las personas secuestradas, pues la densidad de sus selvas, los recursos existentes y la escasa presencia estatal y humana favorecen este tipo de actividad en la medida en que hacen que su ubicación y rescate sea más difícil y proveen los recursos necesarios para mantenerlos (*Semana*, 2013).<sup>8</sup>

Las zonas altamente biodiversas también han sido utilizadas para desarrollar cultivos de uso ilícito. En 2014, había 5.477 hectáreas de cultivos de coca en 16 de los 59 parques naturales nacionales, 13.626 hectáreas de coca en zonas de reserva forestal, 7.799 hectáreas en resguardos indígenas y 10.626 en territorios de comunidades afrodescendientes (Ministerio de Justicia y ODC, 2015).<sup>9</sup> En conjunto, estas hectáreas representaron el 54 % del total de hectáreas de coca cultivadas en 2014. Por ello, es claro que las condiciones ambientales de estas zonas, así como la escasa presencia del Estado en las mismas, ha servido para mantener, fortalecer y financiar a actores del conflicto armado.

El acaparamiento de tierras en manos de grupos armados y su transformación en potreros (“potrerización”) ha sido otra forma en la que se utiliza el entorno natural para mantener y sostener el conflicto (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 152). La convergencia entre la concentración de la propiedad agraria y la ampliación de las inversiones provenientes del

---

clima impredecible, la heterogeneidad de los suelos y la inestabilidad de la geología no coadyuvaran a la fragilidad de otro proceso fundamental: la acumulación legal de capital público y privado” (2008, p. 11).

- 8 En este punto hacemos referencia a recursos básicos para el mantenimiento de los actores armados y de los secuestrados como madera para construir campamentos y cocinar, agua, frutos y animales para caza y alimentación, etc.
- 9 Información consultada en la página del Observatorio de Drogas de Colombia. <http://www.odc.gov.co/MAPAS-Y-REPORTES/Consulta/Cultivos-Ilicitos/Parques>

narcotráfico es evidencia de cómo, a través de la compra de extensas propiedades para fines como la ganadería o la agroindustria, los actores han logrado lavar el dinero proveniente de actividades ilícitas como el narcotráfico (Fajardo, 2004, p. 76; Reyes, 1996). En ese sentido, la concentración de la tierra ha sido utilizada como estrategia de sostenimiento del conflicto y como forma de control social del territorio (Andrade, 2004).

El uso de recursos naturales como medio de financiación, y la utilización estratégica del entorno natural por parte de los actores del conflicto armado tienen diversas consecuencias sobre el medio ambiente. Paradójicamente, si bien esta relación ha generado impactos negativos en la naturaleza que hacen que el medio ambiente pueda ser considerado como una víctima del conflicto, también ha tenido impactos positivos, en general no intencionales, que lo convierten en un beneficiario del conflicto. A continuación desarrollamos estas dos relaciones y la forma en que se manifiestan en el caso colombiano.

## **El medio ambiente como víctima del conflicto**

Para analizar cómo el medio ambiente puede ser una víctima del conflicto armado acogemos la propuesta de Stone (1972) de considerar el medio ambiente como una entidad jurídica, titular de derechos. Si bien la legislación colombiana aún no lo reconoce de esa manera, considerar el medio ambiente como sujeto de derechos tiene asidero teórico y constitucional (Rodríguez Garavito, 2015). En términos teóricos, dicha posición tiene que ver con una de las preguntas centrales de la teoría de la justicia contemporánea: quiénes son sujeto de derechos. Como argumenta Nussbaum (2007), los ordenamientos jurídicos y las teorías de la justicia están expandiendo tres fronteras: 1) la definición convencional de capacidad física y cognitiva, para incluir los derechos de las personas con diferentes tipos de discapacidad; 2) la nacionalidad, para incorporar los derechos de los migrantes que hoy están en un limbo jurídico, en una tierra de nadie; y 3), por último, lo que más interesa para esta ponencia: la especie humana. En relación con esto último hay que preguntarse: ¿por qué los seres humanos son los únicos titulares de derechos?, ¿es posible extender la noción de sujeto de derechos constitucionales para incluir, de manera siquiera limitada, a otros como los animales no humanos?

La pregunta teórica de Nussbaum ya tiene un comienzo de respuesta positiva en la jurisprudencia colombiana, específicamente la del Consejo de Estado, que otros jueces y autoridades han invocado en otros fallos so-

bre el medio ambiente. En un fallo de 2013,<sup>10</sup> el Consejo encaró la pregunta: ¿los animales tienen derechos? Al responder que sí, el Consejo censuró al Estado por permitir los múltiples abusos de un centro de investigaciones contra los monos amazónicos con los que experimentaba.

Puede parecer insólito que los animales tengan derechos. Pero es preciso recordar que en otra época lucía igual de extraño que los niños, los esclavos o las empresas los tuvieran. Por ejemplo, los niños podían ser comprados y vendidos en tiempos del Imperio romano, y la idea de que una empresa tuviera derecho a la propiedad era considerada un disparate hasta el siglo XIX (Stone, 1972). Segundo, tratar como sujetos jurídicos a los animales —y a los bosques, los ríos y la naturaleza en general, como lo hace el Consejo de Estado— no significa reconocerles todos los derechos.

Esta es justamente la dirección en la que van algunas iniciativas y legislaciones pioneras, como la declaración del río Bitá como el primer río protegido de Colombia y el reconocimiento que hizo el Decreto-Ley 4633 de 2011 de los territorios indígenas como víctimas del conflicto armado.<sup>11</sup> También pensar en el medio ambiente como víctima y sujeto de derechos puede impulsar ese tipo de iniciativas y permitir que las políticas y los programas del posacuerdo tengan en cuenta las repercusiones del conflicto armado en el patrimonio natural del país. Acoger esta postura puede influir también en las decisiones que se tomen sobre los mecanismos de justicia, reparación y memoria que se implementen en el posacuerdo. De hecho, este planteamiento está presente en algunas decisiones sobre restitución de tierras a grupos étnicos que han ordenado a las entidades competentes hacer un diagnóstico de la situación medio ambiental y restaurar los ecosistemas afectados por actividades relacionadas con el conflicto como la minería ilegal y la fumigación con glifosato.<sup>12</sup>

---

**10** Consejo de Estado, Sección Tercera, Acción Popular AP 250002324000201100227 01. Fallo de noviembre 26 de 2013.

**11** En el artículo 3º, inciso 4º, se establece: “Para los pueblos indígenas el territorio es víctima, teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la madre tierra. Sin perjuicio de lo anterior, se entenderá que los titulares de derechos en el marco del presente decreto son los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes individualmente considerados”.

**12** Al respecto, véanse las siguientes sentencias: sentencia del Tribunal Superior de Antioquia, Sala Especializada en Restitución de Tierras, septiembre 23 de 2014 (caso Embera Katíos) y sentencia del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, julio 1 de 2015 (caso Timbiquí).

Los daños al medio ambiente ocasionados por conflictos armados pueden ser directos o indirectos. Los directos resultan tanto de actos realizados por los actores del conflicto en donde se ataca de forma directa y deliberada el entorno ambiental físico, también conocidos como “ecocidios”,<sup>13</sup> como de actos que aunque no están encaminados a causar un impacto físico intencional en la naturaleza terminan haciéndolo (McNeely, 2003). Los daños indirectos se refieren a los actos que afectan el medio ambiente sin que esa haya sido la intención específica de los actores del conflicto. Por ejemplo, el desplazamiento forzado por consecuencia del conflicto y las formas de adaptación de las comunidades desplazadas, son efectos indirectos del conflicto que en algunos casos terminan afectando el medio ambiente (McNeely, 2003; UNEP, 2009, p. 16).<sup>14</sup>

Un primer daño directo sobre el medio ambiente es el que ocasiona la presencia de actores del conflicto armado en zonas protegidas o ricas en biodiversidad. En 2013, se registró presencia de grupos armados al margen de la ley en 23 de los 57 parques naturales del país (*Semana*, 2013). El asentamiento de estos grupos tiene consecuencias negativas sobre la biodiversidad pues, además de establecer campamentos, incurren en la tala de árboles, la caza de animales, el uso de recursos hídricos y la generación de desechos que no son debidamente tratados. Además, los grupos armados suelen construir vías para sacar los productos derivados de economías ilícitas y comunicarse con diferentes puntos. El conflicto genera una alta tasa de deforestación: el 58 % (3 millones de hectáreas) de las hectáreas deforestadas en el país entre 1990 y 2013 está en áreas en donde el conflicto ha tenido una incidencia alta o muy alta de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). También tiene otros impactos negativos como la fracturación de ecosistemas y la defaunación (Andrade, 2004).<sup>15</sup>

---

**13** McNeely (2003, p. 145) define los ecocidios como la destrucción del medio ambiente con objetivos militares. El ejemplo más notorio de actos deliberados de guerra en contra del medio ambiente es el caso de la guerra de Vietnam, en donde el ejército de Estados Unidos despejó más de 300 mil hectáreas de bosques tropicales biodiversos y fumigó con más de 70 mil metros cúbicos de herbicida que afectaron el 10 % del país y el 50 % de manglares altamente productivos.

**14** Por ejemplo, en 1994, tras el conflicto de Ruanda, “850.000 refugiados estaban viviendo en los alrededores del Parque Nacional de Virunga, deforestando parcial o completamente 300 km<sup>2</sup> del parque en búsqueda de comida o madera” (McNelly, 2003, p. 146).

**15** La defaunación se produce cuando hay una caza frecuente de animales

Un segundo daño directo es la degradación ambiental generada por la voladura de oleoductos por parte de algunos actores del conflicto, especialmente el ELN. El DNP calcula que en los últimos 25 años la infraestructura de transporte de hidrocarburos operada por Ecopetrol ha sido atacada 2.575 veces, derramando 4,1 millones de barriles de petróleo (cerca de 170 mil millones de galones) que equivalen a 16 veces lo derramado en la catástrofe del buque Exxon-Valdez en 1989 y a lo derramado en el golfo de México en 2010 (DNP-SDAS, 2015).<sup>16</sup> El 30 % de las cuencas hídricas del país se han visto afectadas por estos derrames, y en el 93 % de los casos ha habido una afectación del suelo (DNP-SDAS, 2015).

Un tercer daño es el que generan los cultivos de uso ilícito. Entre 2001 y 2014 fueron taladas 290.992 hectáreas de bosque directamente para el cultivo de coca. Tan solo en 2014, fueron deforestadas 15.405 hectáreas para esta actividad (UNODC, 2015, p. 24). Si bien los cultivos de uso ilícito no son la principal causa de deforestación del país,<sup>17</sup> el impacto ambiental que generan va más allá de la deforestación y es especialmente significativo por encontrarse en zonas protegidas o con características especiales de biodiversidad. Como se mencionó, la presencia de cultivos de uso ilícito en parques naturales, áreas de reserva forestal, resguardos indígenas y tierras de comunidades negras, muestra que los territorios especialmente ricos en biodiversidad, que han sido protegidos a través de diversas figuras legales, han sido una de las principales víctimas de esta actividad ilegal. Además, los cultivos de uso ilícito no solo cambian la cobertura boscosa del territorio, sino que requieren el uso de agroquímicos y

---

que elimina la fauna mayor, que está compuesta por animales que cumplen funciones ecológicas vitales. Según Andrade, “los efectos más importantes de la defaunación sobre las selvas tropicales son la remoción de especies que cumplen funciones de herbivoría, predación y dispersión de semillas, procesos que controlan la composición de especie de árboles” (2004, p. 118).

- 16** El documento del DNP-SDAS, Dividendos Ambientales de la Paz, es un documento inédito citado en el Conpes 3850 del 23 de noviembre de 2015.
- 17** De acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) (2015), entre las principales causas de deforestación están la ganadería, la minería ilegal, la conversión a áreas agropecuarias, la tala ilegal y los incendios forestales. Por ejemplo, se calcula que entre 2005-2010 aproximadamente el 56% del área deforestada a nivel nacional se transformó en cobertura de pasto para actividades ganaderas y el 10% para actividades agrícolas. Al respecto véase Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2013).

de químicos para el procesamiento de coca que terminan por contaminar las fuentes de agua y cambian las características de los suelos.

A la presencia de cultivos de uso ilícito se suma el hecho de que durante muchos años la estrategia de los gobiernos nacionales para combatir estos cultivos se centró en la fumigación mediante una mezcla química que incluye glifosato y que tiene impactos negativos tanto sobre el medio ambiente como en la salud humana. Entre 1994 y 2000 se asperjaron, en promedio, 50.000 hectáreas por año. Entre 2001 y 2006 este promedio subió a 126.000. Entre 2005 y 2014 se asperjaron cerca de 1.110.000 hectáreas. Esto da un total aproximado de 1.965.000 hectáreas fumigadas en 20 años (Ministerio de Justicia y ODC, 2015). La fumigación genera mayor deforestación ya que los cultivos generalmente son trasladados a nuevas áreas, y puede llegar a contaminar los suelos y aguas subterráneas (Navarrete-Frías y Thoumi, 2005). También hay evidencia de que la fumigación mediante aspersión aérea genera afectaciones a la fauna de los ecosistemas asperjados, especialmente a los peces y anfibios (AIDA y Red de Justicia Ambiental, 2014).

Un cuarto impacto directo del conflicto armado sobre el medio ambiente es el que genera la minería ilegal. Este fenómeno se ha incrementado de forma exponencial en los últimos años y su relación con los actores del conflicto es cada vez más evidente (Giraldo y Muñoz, 2012; Massé y Camargo, 2012; Tierra Digna y Melo, 2016; Valencia y Ávila, 2016). El Censo Minero Departamental colombiano de 2010-2011 determinó que cerca del 63 % de las actividades mineras del país se realizan fuera de la legalidad, es decir, sin título minero. De estas actividades, muchas son controladas por grupos al margen de la ley o son utilizadas para obtener ingresos a través de “vacunas” o peajes a mineros de pequeña escala o artesanales (Giraldo y Muñoz, 2012; Massé y Camargo, 2012).

Un ejemplo claro es el departamento de Chocó. Este departamento ocupa el primer lugar en la producción de platino y segundo en la producción de oro y plata, a pesar de que no cuenta con ningún permiso o licencia ambiental emitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)<sup>18</sup> y solo tres proyectos mineros tienen licencia de la

---

**18** El Decreto 2041 de 2014 establece que la ANLA es la autoridad competente para otorgar licencias ambientales para minería en los siguientes casos: a) carbón: cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 ton/año; b) materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos: cuando la producción proyectada sea mayor o

Corporación Autónoma Regional (CAR) Codechocó (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 143). Según la Defensoría del Pueblo, la minería ilegal en este departamento ha destruido las fuentes hídricas, pues el dragado ha generado cerca de 3.100 toneladas de sedimentos por año, reduciendo el cauce navegable y poniendo en riesgo la navegabilidad y el abastecimiento de agua y alimentos. Igualmente, los ríos han cambiado de coloración y son un riesgo para la salud humana y el ambiente, pues además de los aceites, combustibles y residuos que se encuentran suspendidos en el agua, se calcula que cada entable minero aporta 36 kilos de mercurio por año. Además, el uso de dragas y maquinaria, acompañado de la deforestación, ha generado una pérdida de biodiversidad y la destrucción de ecosistemas frágiles (p. 145). La participación en esta actividad por parte de los actores armados (FARC, ELN, Bacrim) va desde la presión a las comunidades para que lleven a cabo actividades de minería mecanizada hasta reclutamientos forzados, amenazas, extorsiones y secuestros (Tierra Digna y Melo, 2016, pp. 42-44).

Ahora bien, los impactos de este fenómeno van más allá del Chocó. Entre 2010 y 2014, cerca de la mitad de los municipios del país habían sido afectados por la minería ilegal, comprometiendo aproximadamente dos mil fuentes hídricas, y en 2014 el 28 % de áreas protegidas presentaban extracción ilícita de minerales (DNP, 2015a). Un reciente estudio de la Oficina de las Naciones Unidas en Contra de la Droga y el Delito (UNODC) sobre explotación de oro de aluvión (EVOA) demuestra que este es “uno de los principales motores de pérdida de coberturas en Colombia” pues tan solo en 2014 se perdieron cerca de 25.000 hectáreas de coberturas de alto valor ambiental para realizar esta actividad (UNODC, 2016).

El conflicto armado también ha generado daños indirectos al medio ambiente, es decir, daños que, como explicábamos, surgen de acciones que si bien no están encaminadas a generar una afectación física, terminan haciéndolo. Primero, la presencia de minería ilegal o de cultivos de uso ilícito aumenta la migración de poblaciones hacia esos territorios,

---

igual a 600.000 ton/año para las arcillas o mayor o igual a 250.000 m<sup>3</sup>/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos; c) minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas: cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a 2.000.000 de ton/año; d) otros minerales y materiales: cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 ton/año.

debido a la bonanza económica que genera la explotación de estos recursos (Ortiz, 2003). El hecho de que las poblaciones aumenten de forma significativa y no planeada en zonas altamente biodiversas (que es donde se suelen encontrar los cultivos de uso ilícito y la minería ilegal), impone presiones adicionales sobre los recursos naturales (Rodríguez, 2003). Asimismo, quienes logran ahorrar por la bonanza, suelen optar por invertir sus ahorros comprando terrenos para dedicarlos a la ganadería, que también tiene un impacto negativo sobre el medio ambiente pues fomenta la deforestación, usa grandes cantidades de tierra y de agua, y es una de las principales fuentes de gases efecto invernadero. En efecto, “la expansión de la ganadería y los monocultivos se considera en el mundo la segunda causa de pérdida de biodiversidad” (PNUD, 2014, p. 47). No obstante, en las regiones en donde la coca ha traído una bonanza económica, la actividad ganadera es vista como “un medio de capitalización de ingresos provenientes de la coca y una forma de ahorro y valorización de los predios de los campesinos e indígenas” (Ortiz, 2003, p. 343).

Por su parte, quienes conservan sus cultivos se ven afectados por la fumigación que se hace de las siembras ilegales (Ortiz, 2003, p. 329). Además, algunos programas de sustitución o estrategias de desarrollo alternativo también han derivado en prácticas dañinas para el medio ambiente. Por ejemplo, en el Putumayo los programas del Gobierno se han enfocado en el fomento de la ganadería o de monocultivos que tienen efectos medioambientales y sociales que también son nocivos (Ortiz, 2003).

Un segundo impacto indirecto son las consecuencias que el desplazamiento forzado ha tenido sobre el medio ambiente. Entre 1985 y 2013, cerca de 5.611.984 personas, equivalentes al 11,9 % de la población colombiana de 2013, fueron forzadas a abandonar sus tierras (CGR, 2015). Si bien cerca del 45 % de esta población ha migrado a los 11 grandes centros urbanos del país, quienes no se han desplazado hacia las grandes ciudades suelen migrar hacia zonas marginales, fuera de la frontera agraria, como páramos, bosques y áreas protegidas. El establecimiento de cultivos, ganadería y asentamientos humanos en estas áreas ha puesto una mayor presión sobre los recursos naturales y ha llevado a una ampliación de la frontera agrícola (Fajardo, 2004).

En el caso colombiano es importante tener en cuenta quiénes están siendo desplazados y desde dónde. El hecho de que cerca del 30 % de la población desplazada pertenezca a grupos étnicos que habitan en territorios colectivos de gran importancia en términos de biodiversidad (Comi-

sión de Seguimiento, 2009) presenta un reto para la conservación de estas áreas. Al reconocer que las personas más adecuadas para proteger estas áreas son aquellas que las conocen de manera profunda y las han conservado históricamente, buena parte de las políticas de protección de estas tierras se ha basado en la titulación colectiva para comunidades negras e indígenas (Andrade, 2004, p. 152). Por tanto, la expulsión de quienes se supone son los encargados de la conservación es negativa para el medio ambiente y, en ese sentido, “el conflicto puede estar llevando al traste la aplicación de políticas avanzadas de reconocimiento de derechos territoriales, con enorme potencial de conservación de grandes ecosistemas” (Andrade, 2004, p. 152).<sup>19</sup> Y es que si bien la sola titulación colectiva de territorios ambientalmente importantes no garantiza su conservación, en términos de deforestación hay evidencia de que el manejo colectivo de territorios ayuda a garantizar mayor protección del medio ambiente y de los derechos sociales de las comunidades que los habitan (Martin, 2015; Peña, Vélez, Cárdenas y Perdomo, 2016; Steer, 2014). Por ende, la expulsión de quienes están encargados de la conservación y el manejo colectivo de esos territorios puede generar un impacto ambiental negativo pues se disminuyen las probabilidades de conservación y uso sostenible de esos territorios.

Dentro de los impactos indirectos también se puede identificar un cambio en las prioridades del Estado. El gasto y la inversión que antes se hacía (o se podría haber hecho) en la conservación y protección del medio ambiente y en las instituciones ambientales, se desvían, al menos parcialmente, hacia gastos militares (Hanson *et al.*, 2009; McNeely, 2003). Además, la ubicación de grupos armados en zonas protegidas o de especial importancia ecológica —que a veces incluye la amenaza o el asesinato de guardaparques como en Colombia, India, Uganda o Sri Lanka—, dificulta el acceso a estas áreas para su protección y recuperación durante el conflicto (Carrizosa, 2008, p. 5; McNeely, 2003, p. 148).

Finalmente, el conflicto armado y su incidencia en áreas protegidas también ha dificultado las labores de conservación (Carrizosa, 2008). Las

---

**19** Guhl Nannetti establece que “el desplazamiento forzado de grupos humanos asentados en territorios ambientalmente valiosos ha hecho que ese norte [de conservación a través de la gente] se perdiera, permitiendo que los grupos ilegales y alzados en armas destruyan la riqueza ecosistémica para ampliar la frontera agrícola, como ha ocurrido en el caso del Chocó, para hacer plantaciones de palma africana” (2015, p. 41).

minas antipersonal y la presencia de grupos armados han hecho que la presencia de la institucionalidad ambiental en estos territorios sea precaria. Por ejemplo, en 2004, la directora del Parque Natural Nacional Tayrona fue asesinada por las AUC (*El Tiempo*, 2007) y diez años antes, el jefe de ese mismo parque también había sido asesinado. Por su parte, el Parque Natural Nacional de Paramillo tuvo que ser manejado desde afuera por un tiempo, pues los actores armados controlaban la entrada de los funcionarios de Parques Naturales (*El Espectador*, 2011). Uno de los guardaparques de este último parque fue asesinado en octubre de 2011 (Verdad Abierta, 2015). Además, como mencionamos, la prioridad que se le ha dado a solucionar el conflicto armado también puede haber llevado a que las prioridades ambientales del país hayan pasado a un segundo plano.

Además de los impactos directos e indirectos que traen las economías ilegales, hay otras formas de financiamiento del conflicto armado colombiano que también han tenido un impacto significativo sobre el medio ambiente. La alianza entre actores armados con empresarios y terratenientes para el desarrollo de actividades legales como la ganadería, los monocultivos y la minería también ha derivado en una degradación medioambiental. Por ejemplo, la transformación de la tierra en potreros para el desarrollo de actividades económicas y como estrategia de control territorial ha transformado negativamente la cobertura boscosa y las características ambientales de estas tierras. Frente a la ganadería extensiva, Andrade (2004, p. 131) argumenta que la misma “representa una forma ineficiente para el uso de la tierra, con una bajísima densidad humana, apenas superior a la que se presenta en la selva misma. El balance ambiental de este proceso [de ganaderización] es pérdida de bosques y degradación de ecosistemas (Yepes, 2001) y cambios en la territorialidad humana”.

Las alianzas con ganaderos y empresarios de la agroindustria, además, han facilitado y propiciado la concentración de la tierra en manos de pocos, agravando la lucha por este recurso. Como exponen Massé y Camargo (2012, p. 19) “más allá de la extorsión directa, los grupos armados ilegales han venido facilitando de manera abierta o escondida, directa o indirectamente, la llegada de empresas multinacionales. A través de amenazas, intimidaciones, homicidios selectivos, esos grupos ayudarían a ‘despejar’ las zonas para que puedan operar las grandes empresas del sector”. El hecho de que el 87 % de la población desplazada provenga de departamentos minero-energéticos, es evidencia de este fenómeno (Vargas, 2013, p. 63).

Sin embargo, el desplazamiento no ocurre únicamente en relación con proyectos de minería o hidrocarburos. También hay evidencia de que empresarios y terratenientes han tomado partido en el conflicto armado para adquirir grandes predios a fin de desarrollar proyectos de agroindustria o ganadería extensiva. Ocampo (2009) muestra cómo en regiones como el Chocó, los empresarios de la palma africana se aliaron con grupos paramilitares para desplazar a las comunidades y acceder a sus tierras para sembrar ese producto. Los monocultivos que ha propiciado el conflicto cambian las características de los ecosistemas, afectan su biodiversidad y pueden poner en riesgo la seguridad alimentaria de las comunidades que habitan en esas regiones. Por ello, es claro que a través de este tipo de alianzas, el conflicto también ha tenido impactos importantes sobre el medio ambiente pues ha propiciado o facilitado el desarrollo de proyectos con altos impactos ambientales.

La sumatoria de estos impactos muestra el grave deterioro que ha generado el conflicto armado sobre el medio ambiente en el país, y hace que este pueda ser considerado como una víctima del mismo. Sin embargo, como se verá a continuación, los impactos han sido mixtos y, así como el medio ambiente ha sido una víctima del conflicto, también puede ser considerado su beneficiario.

## **El medio ambiente como beneficiario paradójico del conflicto**

Si bien los conflictos armados tienen efectos destructivos sobre el medio ambiente, paradójicamente también pueden contribuir a su conservación. Es cierto que el asentamiento de fuerzas armadas (legales e ilegales) en territorios altamente biodiversos y ecológicamente importantes es problemático, pero su presencia también puede blindar a estos territorios del acceso de otras poblaciones o de proyectos de desarrollo. Un ejemplo de estos beneficios no intencionales de la guerra es la zona desmilitarizada que se creó por el conflicto entre Corea del Norte y Corea del Sur, que resultó convirtiéndose en un santuario para diferentes especies, muchas de las cuales actualmente solo se encuentran allí (Hanson *et al.*, 2009). También, durante el conflicto entre Malasia y Tailandia, el ejército cerró ciertas zonas y terminó protegiéndolas del comercio de maderas; esto hizo que se convirtieran en zonas ricas en biodiversidad. Lo mismo pasó en los territorios de la Cortina de Hierro que fueron otorgados a militares, en donde hubo una mínima explotación de los recursos que, por ende,

llevó a que se convirtieran en una reserva natural importante (Hanson *et al.*, 2009; McNeely, 2003).

Además, paradójicamente, el hecho de que el conflicto expulse a grandes poblaciones de áreas en donde antes estaban asentadas puede disminuir las presiones ambientales en dichas áreas. Hanson explica como “[1]a reducción en la actividad económica puede hacer del periodo de guerra un periodo de recuperación para ciertos recursos explotados, y el riesgo y la incertidumbre de vivir en regiones inestables puede evitar la expansión humana” (2009, p. 585). Esto no significa que estemos abogando por la expulsión de la gente de sus zonas de residencia. Únicamente estamos mostrando cómo el conflicto puede servir de manera no intencional y accidental no solo para conservar zonas, sacándolas del mapa del asentamiento humano y la explotación de recursos y desarrollo, sino también para recuperar áreas que antes estaban expuestas a diferentes tensiones. Ninguno de estos impactos es unidimensional. En la mayoría de los casos los impactos son mixtos.<sup>20</sup> Por ejemplo, si bien la expulsión de las poblaciones puede llevar a la recuperación ambiental de ciertas áreas, el asentamiento de estas poblaciones desplazadas en otras áreas ricas en recursos puede impactar de forma negativa el medio ambiente, como vimos en la sección anterior.

El caso colombiano muestra cómo los impactos del conflicto sobre el medioambiente pueden ser heterogéneos y complejos, haciendo que la línea entre víctima y beneficiario del conflicto sea difusa. Dentro de los impactos positivos para el medio ambiente de estos cincuenta años de guerra desatacamos dos: uno accidental y uno intencional. El primero es que, al igual que en los conflictos arriba mencionados, el conflicto co-

---

**20** Un ejemplo de los impactos mixtos del conflicto es el caso de Nicaragua. Durante el conflicto con los contras, que se dio en las décadas de los setenta y ochenta, se redujo significativamente el comercio de maderas, pescados y minerales; también hubo una reducción de la actividad ganadera, así como la cantidad de cabezas de ganado. Esto llevó a que los potreros que antes del conflicto eran utilizados para estas actividades se convirtieran nuevamente en bosques. Sin embargo, los diferentes grupos armados también cazaban, construían bases y rutas sobre zonas ricas en biodiversidad. Además, el sistema de áreas protegidas fue abandonado y se estancó (es decir, no se establecieron nuevas áreas). Asimismo, las dificultades económicas que generó el conflicto llevaron a que las personas con necesidades insatisfechas talaran bosques (para calentarse, cocinar y comercializar) y a que cazaran diferentes especies por la falta de carne (McNeely, 2003, p. 48).

lombiano permitió que se crearan zonas “fuera de límites” en donde ni el Estado ni las empresas pudieron entrar. La presencia histórica de actores armados en algunas áreas dentro de las regiones de Putumayo, Guaviare, Caquetá, Catatumbo, el Nudo de Paramillo o la altillanura ha ayudado a conservar estas zonas, y ha evitado que haya asentamientos humanos o grandes proyectos de desarrollo en las mismas. Por ejemplo, el presidente de Ecopetrol, Juan Carlos Echeverry, reconoció recientemente que el conflicto armado ha evitado que la industria de hidrocarburos entre con fuerza a ciertos territorios como el Caquetá, Putumayo y Catatumbo (*El Espectador*, 2016e). Además, la presencia de minas antipersonal en parques naturales o reservas forestales también ha evitado que los campesinos se adentren en ellas para extraer sus recursos o expandir la frontera agraria, pero, al mismo tiempo, ha dificultado las labores de conservación y ha puesto en peligro a la fauna que habita en esas zonas.

El impacto intencional del conflicto es producto de las reglas de juego ambientales de algunos actores armados. Si bien actores como las FARC han generado daños al medio ambiente a través del narcotráfico, la minería ilegal y su presencia en áreas protegidas, también tienen normas y reglamentos que, de alguna forma, han ayudado a proteger el medio ambiente mediante la imposición coercitiva de prácticas que protegen la naturaleza, como la limitación de la deforestación, la caza y la pesca, y la imposición de multas y otras sanciones a los transgresores. Como lo documenta Durán, los actores ilegales, tanto paramilitares como la guerrilla,

han prohibido prácticas extractivas como la pesca con dinamita, la deforestación, la contaminación de fuentes hídricas o la disposición inadecuada de basuras. Cuando alguien incurre en una de estas faltas, es penalizado con castigos que oscilan entre el escarnio público, la recolección de basuras, el trabajo social y hasta ejecuciones, en caso de reincidencia. (2009, p. 64)

En síntesis, el medio ambiente en general y los recursos naturales en particular han estado vinculados al conflicto armado colombiano de diferentes maneras. Los actores del conflicto han utilizado los recursos existentes y el entorno natural para financiar y mantener el conflicto, y esto, a su vez, ha tenido impactos diversos sobre el medio ambiente que hacen del mismo tanto una víctima como un beneficiario. Esta compleja y multidimensional relación también tiene implicaciones para la etapa de posacuerdo.

Un ejemplo emblemático de los efectos multidimensionales y paradójicos del conflicto armado sobre el medio ambiente, y de las implicaciones que la cesación del conflicto puede tener sobre el mismo, es el de la serranía de La Macarena (recuadro 1). El “caso de La Macarena” muestra cómo el conflicto ha afectado y beneficiado un área de especial importancia ambiental y también pone sobre la mesa los diferentes riesgos, desafíos y oportunidades que una etapa de posacuerdo puede representar para

### **Recuadro 1. La serranía de La Macarena, el conflicto y el futuro en paz**

La serranía de La Macarena, ubicada en el departamento del Meta, fue la primera reserva Nacional Natural de Colombia establecida por ley en 1948 (Ley 42 de 1948). En 1959 fue declarada como Monumento Nacional por su importancia científica (Ley 163 de 1959) y en 1989 se constituyó como área de manejo especial (Área de Manejo Especial de La Macarena – AMEM) conformada por 4 Parques Naturales\* y 3 distritos de manejo integrado\*\* (DMI) (Decreto 1989 de 1989). También cuenta con zonas de reserva campesina (ZRC).

El AMEM es una zona de especial importancia ambiental y científica pues es el punto de encuentro entre los ecosistemas amazónicos, andinos y orinocenses. A la sierra la atraviesan diferentes ríos entre los cuales está Caño Cristales, reconocido mundialmente por sus aguas de cinco colores. En parte por su rica biodiversidad, La Macarena ha sido históricamente un foco principal del conflicto armado colombiano. Los cultivos de marihuana y coca, y la ganadería han predominando en esta zona, y actores armados como las FARC la han convertido en base permanente de sus operaciones. Tanto es así, que La Macarena hizo parte de la zona de despeje que se estableció en el país durante el proceso de negociación entre las FARC y el Gobierno de Andrés Pastrana (*El Espectador*, 2010). Fue en el parque de La Macarena en donde por años tuvieron secuestrados a la excandidata presidencial Ingrid Betancourt y a numerosos militares (*Semana*, 2013), y en donde se llevó a cabo la operación Sodoma en 2010 que resultó con la muerte de alias “Mono Jojoy”, miembro del secretariado de las FARC (*Semana*, 2010). Los cultivos de uso ilícito y la presencia de grupos armados han tenido efectos devastadores sobre el medio ambiente. La tasa de deforestación de esta zona ha sido de las más altas del país (*El Tiempo*, 2015a). Los bombardeos y combates de diferentes grupos armados han afectado negativamente la riqueza natural de la zona (*Semana*, 2004). Además, tanto campesinos como la guerrilla han construido carreteras para conectar estos territorios con puntos estratégicos. A través de las bonanzas cocaleras se ha incentivado una colonización desorganizada de los parques que va en contravía de los objetivos de conservación del AMEM.

La presencia de actores armados, sin embargo, también sacó a La Macarena del mapa del desarrollo económico e hizo que las grandes empresas y el Estado lo convirtieran en una zona vedada para sus proyectos. Además, las FARC también impusieron normas de conservación que, en cierta medida, sirvieron para conservar la zona (*El Espectador*, 2014, 2016d).

Con el cese relativo del conflicto durante los últimos años, La Macarena ha logrado

la protección del medio ambiente y el efecto que estos riesgos y desafíos pueden tener sobre el proceso de construcción de paz. Por ello, a través del texto, haremos referencia a este caso como ejemplo emblemático tanto de los desafíos que el posacuerdo puede traer para el patrimonio natural del país, como de las implicaciones que esto puede tener sobre el proceso de construcción de paz.

reinventarse en torno a otras actividades como el turismo. Actualmente, cerca de 350 familias se benefician del turismo comunitario y en 2014, diez mil turistas de 43 nacionalidades diferentes visitaron Caño Cristales (*El Tiempo*, 2015b).

Sin embargo, la disminución del conflicto también ha llevado a que el Estado y las empresas privadas se interesen en los recursos naturales que posee la región. En abril de 2016 hubo un escándalo mediático en el país por una licencia ambiental para la explotación petrolera otorgada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) a la empresa petrolera Hupecol cerca al Parque Sierra de la Macarena y dentro de uno de los distritos de manejo integrado.

La licencia fue otorgada a pesar de que la comunidad y las entidades territoriales habían manifestado su oposición al proyecto, y de que la CAR con jurisdicción en la zona, Cormacarena, había determinado que el mismo no era viable (*El Espectador*, 2016g). Igualmente, la licencia se otorgó a pesar de que el área tenía una figura de protección (DMI) y sin tener en cuenta que Cormacarena llevaba varios años trabajando en un Plan de Manejo para el DMI que prohibía la explotación de hidrocarburos en la zona donde se pensaba desarrollar el proyecto (*El Tiempo*, 2016a y b).

Ante el escándalo mediático, y por solicitud directa del presidente de la República, la ANLA revocó la licencia y el director de la agencia, Fernando Iregui, presentó su renuncia (*El Espectador*, 2016h). La decisión de revocatoria y la renuncia fueron celebradas por el país y por la comunidad de La Macarena, que manifestó su deseo de seguir desarrollándose a partir del turismo sostenible. No obstante, el panorama no es totalmente alentador pues aún hay otros bloques petroleros en la zona que han sido asignados a otras empresas o que se encuentran disponibles para asignación (Dinero, 2016). La situación pone sobre la mesa las debilidades institucionales del sector ambiental y los retos y las oportunidades que la etapa de posacuerdo puede traer para el medio ambiente del país.

---

\* El Código de Recursos Naturales define los Parques Naturales de la siguiente manera: “Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo” (art. 329).

\*\* Los Distritos de Manejo Integrado (DMI) son áreas protegidas que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap). Son definidos en el artículo 14 del Decreto 2372 de 2010 como “espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute”.

## 2. DESAFÍOS. EL MEDIO AMBIENTE COMO EJE TRANSVERSAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Como explicamos en la sección anterior, el estado del medio ambiente y los recursos naturales puede incidir de forma significativa en la generación y el mantenimiento de conflictos armados. Un mal uso, sobreexplotación o falta de control de los recursos naturales puede generar una degradación ambiental significativa y una disminución en los servicios ecosistémicos,<sup>1</sup> y esto, a su vez, generar nuevas tensiones y conflictos. Además, si los recursos naturales han servido como fuente de financiación del conflicto, hay menos incentivos para la desmovilización y mayor probabilidad de que nuevos grupos armados busquen obtener el control sobre estos recursos para beneficiarse económicamente, perpetuando así el conflicto (UNEP, 2013). Por ello, si tras el conflicto el medio ambiente no es debidamen-

---

**1** El Instituto Alexander von Humboldt define y explica el concepto de servicios ecosistémicos de la siguiente manera: “Los servicios ecosistémicos han sido definidos en “La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio” como los beneficios que los seres humanos obtienen de los ecosistemas sean económicos o culturales. La biodiversidad soporta una gran variedad de ellos que pueden ser: (i) *Servicios de apoyo*, por ejemplo, formación del suelo, ciclo de los nutrientes, producción primaria. (ii) *Servicios de provisión*, por ejemplo, alimentos, agua potable, leña, fibra, productos químicos biológicos, recursos genéticos. El caso más emblemático en Colombia es probablemente el de los páramos, ecosistemas que representan menos del 2 % del territorio colombiano pero que aportan agua al 70 % de la población. (iii) *Servicios de regulación*, por ejemplo, regulación climática, regulación de enfermedades, regulación hídrica, purificación del agua, polinización. (iv) *Servicios culturales*, por ejemplo, espiritual y religioso, recreación y ecoturismo, estética, inspiración, educación, ubicación, herencia cultural”. Véase <http://www.humboldt.org.co/es/biodiversidad/que-es-la-biodiversidad>

te manejado ni restaurado, es más probable que haya un resurgimiento de la violencia. En efecto, hay estudios que demuestran que los conflictos asociados a recursos naturales, como el colombiano, tienen el doble de probabilidad de reincidencia dentro de los primeros cinco años (UNEP, 2009, p. 11). Esto hace que el manejo y la protección del medio ambiente y el uso que se haga de los recursos naturales sean un factor determinante en el éxito o fracaso de la etapa de posacuerdo (Conca y Wallace, 2012) y en la posibilidad de tener un desarrollo sostenible a largo plazo (Jensen y Lonergan, 2012). Por ello, expertos han insistido en que el medio ambiente en términos generales y, más específicamente, los recursos naturales, deben ser tenidos en cuenta como *eje transversal* de los procesos de construcción de paz. Esto, además, cobra particular relevancia en el contexto actual en donde factores como el calentamiento global pueden propiciar la generación de nuevos conflictos, sin importar si el medio ambiente y los recursos naturales estuvieron ligados al conflicto o no.

El manejo del medio ambiente puede representar una oportunidad clave para impulsar un posacuerdo exitoso y sostenible por tres razones (UNEP, 2009, pp. 19-27). Primero, los recursos naturales, especialmente las materias primas como el petróleo o los minerales, pueden ser un impulsor fácil y obvio de la recuperación económica tras el conflicto. Hay cierto consenso en que con la firma de los acuerdos habrá un aumento en el producto interno bruto (PIB) del país,<sup>2</sup> jalonado en parte por el aumento en la inversión extranjera en estos sectores. Con la disminución del conflicto tanto el sector privado como el público tendrán acceso a nuevas tierras a las que antes era inviable entrar para emprender proyectos económicos. Estas inversiones pueden dinamizar la economía de zonas tradicionalmente aisladas y afectadas por el conflicto, facilitar la construcción de infraestructura y contribuir a una reducción en la brecha entre la Colombia rural y la urbana, si el mayor crecimiento es acompañado con políticas de redistribución.

---

**2** Este aumento se ha evidenciado en otros países. Por ejemplo, con la finalización del conflicto en Perú y Filipinas, la tasa del crecimiento promedio del PIB aumentó 45 y 37 % respectivamente. En Perú, el crecimiento promedio del PIB antes de la finalización del conflicto era del 4,4 % y tras la finalización pasó a ser de 6,5 %, y en Filipinas pasó de 4,6 a 6,4 % (PNUD, 2014). Para Colombia se calcula que la tasa de crecimiento del PIB podría incluso duplicarse. En 2013, el crecimiento del PIB en Colombia fue 4,3 % y el PNUD calcula que, sin conflicto, podría haber sido de 8,7 %. Así mismo, el PIB departamental que hoy en día se duplica cada 18,5 años, en un escenario sin conflicto se podría duplicar en 8,5 años (PNUD, 2014).

Segundo, el manejo adecuado del medio ambiente también puede ser un elemento esencial para el desarrollo de medios de subsistencia sostenibles. Como ilustraremos más adelante, tanto las comunidades afectadas por el conflicto como los excombatientes pueden utilizar los recursos naturales y la riqueza medioambiental para generar medios de sustento. Al brindar alternativas productivas también se disminuye la probabilidad de reincidencia del conflicto, pues se reducen los incentivos para recurrir a actividades armadas e ilegales como forma de sustento.

Y tercero, el manejo del medio ambiente puede servir como plataforma para el diálogo y la construcción de confianza entre comunidades en donde la violencia ha roto la cohesión social.<sup>3</sup>

El posacuerdo también puede traer beneficios específicamente para el medio ambiente. El abanico es amplio. Un beneficio evidente es que con la cesación del conflicto y con la desaparición de grupos armados en zonas de especial importancia ambiental, los daños que genera el conflicto cesarán y el Estado podrá entrar a reparar los ecosistemas afectados. Las áreas que fueron deforestadas para establecer campamentos, para sembrar cultivos de uso ilícito o para construir carreteras ilegales pueden ser reforestadas, los ríos podrán ser descontaminados, y las áreas que fueron impactadas por los enfrentamientos y derrames de petróleo restauradas. Con una disminución del conflicto también puede haber una mayor presencia estatal y, por ende, mayor control en las zonas en donde hay economías ilegales que generan impactos ambientales negativos, como la minería ilegal y los cultivos de uso ilícito. También podrá haber mayor presencia de las autoridades correspondientes dentro de las áreas protegidas (por ejemplo, guardabosques en parques naturales) para evitar el manejo indebido de los recursos naturales.

El posacuerdo también puede ser una oportunidad para que el Estado realice un ordenamiento ambiental del país y determine de forma clara y coherente cuáles son los ecosistemas estratégicos, como están delimitados, cuál es el límite de la frontera agrícola, qué actividades se pueden realizar en los diferentes tipos de suelo, cuáles con las fuentes hídricas que

---

3 Por ejemplo, en países como Afganistán (UNEP, 2013), Indonesia (UNEP, 2013), Mozambique (Pritchard, 2015) y Ruanda (Maekawa *et al.*, 2015), la participación de diferentes sectores vulnerables (excombatientes, víctimas, comunidades) en proyectos relacionados con el manejo del medio ambiente ha tenido impactos positivos en las relaciones y ha sido fundamental para el proceso de reconciliación.

requieren de protección especial, cuáles son las áreas que requieren de proceso de restauración o recuperación y qué áreas pueden tener actividades agrícolas y de qué estilo.<sup>4</sup> Finalmente, esta etapa también puede ser útil para aumentar el conocimiento del país sobre su biodiversidad y su riqueza medioambiental.

No obstante, si bien el posacuerdo puede ser una oportunidad para la recuperación y el mantenimiento de la riqueza ambiental del país, y un manejo adecuado del medio ambiente puede ser determinante para el éxito del proceso de construcción de paz, un mal manejo, acompañado de un uso inadecuado e insostenible de los recursos naturales, también puede dar al traste con él. Para evitar que un mal manejo del medio ambiente durante el posacuerdo perjudique el proceso de construcción de paz insistimos en que es fundamental que el medio ambiente sea tenido en cuenta como *eje transversal* de la etapa de posacuerdo. La mención específica que se hace en el Acuerdo Final<sup>5</sup> sobre la necesidad de que una Colombia en paz permita alcanzar una sociedad sostenible, fundada en la protección del medio ambiente, en el respeto a la naturaleza, sus recursos naturales renovables y no renovables y su biodiversidad, es buen punto de partida para esa transversalización. No obstante, la construcción de una paz con enfoque territorial deberá tener en cuenta las particularidades ambientales (además de políticas, económicas, sociales y culturales) de los territorios afectados por el conflicto, para evitar generar nuevas tensiones.

Por ello, para ilustrar las particularidades de los territorios y analizar los desafíos que presenta el posacuerdo desde el punto de vista del medio ambiente hicimos un análisis nacional que pone sobre la mesa los desafíos generales, y, también, un análisis territorial que analiza la forma en que estos desafíos se manifiestan en los municipios que serán prioritarios para la etapa de posacuerdo.

Los desafíos se dividen en cuatro grupos: los del uso del territorio, los económicos, los institucionales y los relacionados con la democracia ambiental. Parte de estos desafíos se presenta independientemente de

---

4 En efecto, en el punto 1.1.10 del Acuerdo Final se establece que el Gobierno “Desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial”.

5 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una paz Estable y Duradera. pp. 3-4.

si hay una etapa de posacuerdo o no. Son desafíos que ya existen y que deben afrontarse y analizarse con o sin conflicto armado. Sin embargo, consideramos que por la estrecha relación que hemos expuesto entre el medio ambiente, los recursos naturales y el surgimiento o mantenimiento de conflictos armados, cobran particular relevancia en dicho escenario. La idea subyacente es que si estos desafíos no son debidamente tratados, el posacuerdo puede generar un deterioro ambiental significativo, tanto a nivel nacional como territorial, que a su vez puede hacer más difícil el tránsito hacia la paz al intensificar tensiones existentes y propiciar el surgimiento de nuevos conflictos. Los desafíos que identificamos son de carácter general, sin embargo, son especialmente relevantes para los municipios que deberán ser priorizados en la etapa de posacuerdo. En estos municipios priorizados, cuya metodología de selección se expone a continuación, los desafíos identificados se manifiestan de forma latente. Por ello, en esta sección analizamos los desafíos generales a nivel nacional y, si es pertinente, la forma en que estos se manifiestan en los municipios priorizados.

### Los municipios priorizados en este análisis

Hasta el momento de la redacción de este texto, el Gobierno no había hecho públicos los municipios que serán intervenidos de forma inmediata tras la firma de los acuerdos de paz. Sin embargo, diferentes organizaciones y centros de investigación han propuesto listas de potenciales municipios que, por diferentes razones, serán clave para la etapa de posacuerdo.<sup>6</sup> Por un lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014) seleccionó 125 municipios teniendo en cuenta “la presencia de las FARC, las acciones armadas con participación de las FARC, el nivel de desarrollo y pobreza y necesidades humanitarias”.<sup>7</sup> La Fundación Paz y

6 Somos conscientes de que hay entidades gubernamentales como la Unidad de Víctimas, la Alta Consejería para el Posconflicto, el Ministerio del Interior, entre otras, que han hecho públicas listas de municipios cuya intervención, según el enfoque de la entidad, será prioritaria tras la firma de los acuerdos. Así, existe una lista de 80 municipios priorizados para el desminado humanitario, 39 municipios priorizados por el Ministerio del Interior para el programa de Paz en Acción, y una lista de 38 municipios priorizados por la Unidad de Víctimas. No obstante, al no haber una lista oficial unificada, optamos por integrar tres propuestas de la sociedad civil que incluyen criterios de selección más generales y no específicos a cada entidad.

7 Entrevista a Fabrizio Hoschild, publicada en *Reconciliación Colombia*, 21 de enero, 2015. Disponible en:

Reconciliación (Pares) (2015), por otro lado, identificó 281 municipios en donde ha habido presencia de las FARC o ELN en los últimos 30 años y determinó el riesgo (extremo, alto o medio) de cada municipio de caer en nuevas violencias tras el desarme y desmovilización de las FARC. Esta clasificación se hizo con base en indicadores de presencia de economías ilegales, violencia, necesidades básicas insatisfechas, indicadores geográficos e institucionales (Valencia y Obando, 2015). Dejusticia, por su parte, identificó 229 municipios que tienen tanto un mal desempeño integral como un mal desempeño en términos de justicia local que los hace especialmente vulnerables y, por ende, prioritarios para la intervención del Estado en una etapa de posacuerdo (García Villegas y Espinosa, 2013). Al cruzar estas tres listas de municipios hay una coincidencia en 49 municipios ubicados en 14 departamentos de Colombia, que se muestran en el mapa 1.<sup>8</sup> Los departamentos con municipios priorizados son los siguientes: Antioquia (4 municipios), Arauca (3), Bolívar (2), Caquetá (6), Cauca (7), Chocó (3), Córdoba (2), Guaviare (1), Huila (1), Meta (6), Nariño (5), Norte de Santander (3), Putumayo (5) y Valle del Cauca (1). Para efectos de este documento, analizamos estos 49 municipios en los que las tres organizaciones coinciden que se deben concentrar los esfuerzos del posacuerdo.

Como se puede ver en el mapa 1, estos municipios están mayoritariamente en la periferia del país. Se caracterizan por haber tenido una presencia casi permanente de diferentes grupos armados y múltiples eventos de violencia, por la presencia de actividades ilegales como minería ilegal o cultivos de coca, por su situación de pobreza y desarrollo, y por tener una debilidad institucional manifiesta que los hace especialmente vulnerables

---

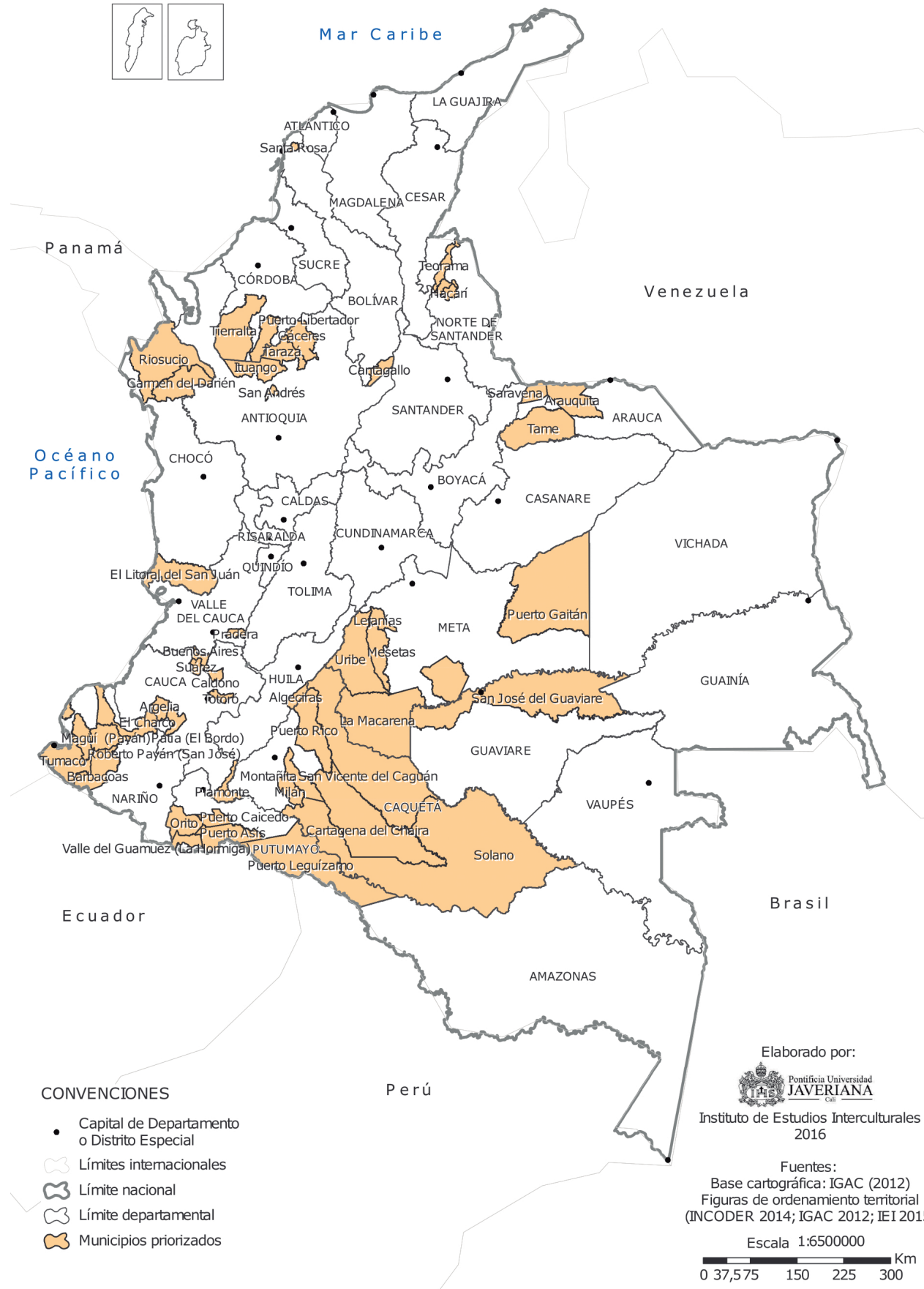
<http://www.reconciliacioncolombia.com/historias/detalle/644/estos-son-los-125-municipios-del-posconflicto-segun-la-onu>

- 8** Los municipios priorizados son: 1) Cáceres, 2) Ituango, 3) San Andrés de Cuerquia, 4) Tarazá (Antioquia); 5) Arauquita, 6) Saravena, 7) Tame (Arauca); 8) Cantagallo, 9) Santa Rosa (Bolívar); 10) Cartagena del Chairá, 11) La Montañita, 12) Milán, 13) Puerto Rico, 14) San Vicente del Caguán, 15) Solano (Caquetá); 16) Argelia, 17) Buenos Aires, 18) Caldono, 19) Patía, 20) Piamonte, 21) Suárez, 22) Totoró (Cauca); 23) Carmen del Darién, 24) Litoral de San Juan, 25) Río Sucio (Chocó); 26) Puerto Libertador, 27) Tierra Alta (Córdoba); 28) San José del Guaviare (Guaviare); 29) Algeciras (Huila); 30) La Macarena, 31) Lejanías, 32) Mesetas, 33) Puerto Gaitán, 34) Puerto Rico, 35) Uribe (Meta); 36) El Charco, 37) Magüi, 38) Roberto Payán, 39) San Andrés de Tumaco, 40) Barbacoas (Nariño); 41) Hacial, 42) San Calixto, 43) Teorama (Norte de Santander); 44) Puerto Leguízamo, 45) Orito, 46) Puerto Asís, 47) Puerto Caicedo, 48) Valle del Guamuez (Putumayo); y 49) Pradera (Valle del Cauca).

**MAPA 1**  
**Municipios priorizados**



Archipiélago de San Andrés,  
Providencia y Santa Catalina



**CONVENCIONES**

- Capital de Departamento o Distrito Especial
- Límites internacionales
- Límite nacional
- Límite departamental
- Municipios priorizados

Elaborado por:  
 Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Instituto de Estudios Interculturales  
2016

Fuentes:  
Base cartográfica: IGAC (2012)  
Figuras de ordenamiento territorial  
(INCODER 2014; IGAC 2012; IEI 2015)

Escala 1:6500000  
0 37,575 150 225 300 Km

en la etapa de posacuerdo. De acuerdo con las coincidencias en los análisis hechos por las diferentes organizaciones, son estos municipios los que mayores riesgos presentan tras la firma de los acuerdos y, consecuentemente, deben ser intervenidos de forma prioritaria para lograr un proceso de construcción de paz exitoso.

Como se verá a lo largo de este documento, en estos 49 municipios se sobreponen diferentes características o situaciones que están relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales que pueden ser determinantes para las intervenciones del posacuerdo. La mayoría de estos municipios está en zonas con algún tipo de reglamentación especial, ya sean áreas de reserva forestal,<sup>9</sup> parques nacionales,<sup>10</sup> territorios colectivos de comunidades étnicas<sup>11</sup> o zonas de reserva campesina.<sup>12</sup> Igualmente

- 
- 9 Las áreas de reserva forestal fueron establecidas, en su mayoría, por la Ley 2 de 1959. El Código Nacional de los Recursos Naturales (Decreto-Ley 2811 de 1974) las define de la siguiente manera: “Artículo 206: se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras”.
  - 10 El Código de Recursos Naturales define el sistema de Parques Nacionales de la siguiente manera: “el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran” (art. 327). Luego, en el artículo 329, define los diferentes tipos de área que componen el sistema de Parques Nacionales. Entre ellas está el área de Parque Nacional como tal, que es definida como: “Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo”. En las áreas de Parque Nacional únicamente se permiten las actividades “de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura” (art. 331). La Constitución Política, por su parte, establece en su artículo 63, que los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
  - 11 Al hacer referencia a territorios colectivos de comunidades étnicas nos referimos tanto a los resguardos reconocidos en el artículo 329 como propiedad colectiva no enajenable de las comunidades indígenas, regulados por la Ley 160/94, como a los territorios colectivos de comunidades negras reconocidos en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política y en la Ley 70 de 1993.
  - 12 Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) fueron establecidas por la Ley 160 de 1993 y buscaban fomentar la pequeña propiedad rural con su-

te, son municipios en donde, además de actividades ilegales como los cultivos de uso ilícito o la minería ilegal, hay una presencia importante de actividades extractivas como la exploración y explotación minera o de hidrocarburos que tienen impactos ambientales significativos. Estos municipios también presentan problemáticas preocupantes como la deforestación o el desabastecimiento hídrico que deben ser tenidas en cuenta en las intervenciones que se hagan tras la firma de los acuerdos.

En esa medida, la idea principal que buscamos ilustrar es que los municipios del país, más allá de ser una división político-administrativa, son territorios altamente heterogéneos en donde coexisten diferentes figuras territoriales que regulan los usos del suelo y diversas problemáticas ambientales y actividades productivas, legales e ilegales, que tienen un impacto sobre el medio ambiente. Los 49 municipios priorizados son una muestra de ese fenómeno. La sobreposición de estas características y problemáticas ambientales en los municipios lleva a que haya un alto riesgo de que se produzcan tensiones entre las políticas de posacuerdo y las características ambientales de estos lugares. Estas tensiones, a su vez, pueden generar nuevos conflictos y poner en riesgo la sostenibilidad de las políticas de construcción de paz.

Este panorama local es un reflejo de cuatro grandes desafíos nacionales que deben ser tenidos en cuenta para que la etapa de posacuerdo no genere una afectación ambiental que lleve a nuevos conflictos. Como mencionamos más arriba, estos desafíos son: i) el desafío de usos del territorio, ii) el desafío de las actividades económicas, iii) el desafío institucional, y iv) el desafío de la democracia ambiental.

## **El desafío de usos del territorio y reglamentaciones especiales**

Un primer eje de desafíos para el posacuerdo desde el punto de vista ambiental son los usos del territorio. Entendemos el territorio como el espacio físico apropiado por un grupo humano para su reproducción física,

---

jección a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables (art. 1.9). Estas zonas, en teoría, deben ser constituidas “en zonas de colonización en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales” (Decreto 1777 de 1996).

social y cultural (Ariza, Chavarro y Vargas, 1999). Es decir, el territorio va más allá del suelo e incluye las relaciones sociales, culturales y económicas que se generan en torno al mismo. Un reto principal relacionado con los usos del territorio que se debe enfrentar de forma prioritaria es: ¿cómo lograr que las políticas del posacuerdo, en especial las relacionadas con el reasentamiento de las víctimas, la adjudicación de nuevas tierras y la ubicación de las zonas de concentración sean compatibles con las áreas de especial protección ambiental o que tienen reglamentaciones especiales? Y, en estrecha relación con lo anterior, ¿cómo evitar que estas intervenciones en los territorios aumenten los ya existentes conflictos por el uso del suelo? A continuación desarrollamos estas problemáticas y la forma como se manifiestan tanto a nivel nacional como en los municipios priorizados para el posacuerdo.

Tras la firma del Acuerdo Final y el cese de hostilidades, el Gobierno se verá obligado a acelerar el proceso de restitución de tierras, garantizar que las víctimas del conflicto puedan retornar a los territorios de donde fueron desplazadas y desarrollar proyectos de vida sostenibles. Igualmente, el punto sobre reforma rural integral (RRI) del Acuerdo plantea que para solucionar las causas históricas del conflicto, como “la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración”, es necesario adoptar medidas que promuevan la restitución y distribución equitativa de la tierra y el acceso progresivo a la propiedad rural.<sup>13</sup> El Gobierno también debe crear las 20 zonas de concentración (llamadas Zonas veredales transitorias de normalización) y los 7 Puntos transitorios de normalización para las FARC que fueron acordados en el punto sobre el Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas.

Como expusimos en el primer capítulo, el conflicto armado colombiano se ha desarrollado en áreas con algún tipo de protección ambiental y es probable que la restitución de tierras y las zonas de concentración se superpongan con áreas de protección o conservación que imponen limitaciones sobre el uso que se puede hacer de los territorios. Igualmente, el Fondo de Tierras previsto en la RRI acordada incluye tierras provenientes de la actualización y delimitación de las reservas forestales del país. Por ello, desde la perspectiva ambiental, el reto para las políticas del posacuerdo es garantizar que los nuevos asentamientos y la RRI propuesta

---

**13** Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. p. 10.

no degraden las áreas de especial protección ambiental ni generen nuevos conflictos por el uso de los recursos, mientras satisfacen las necesidades de reasentamiento de las víctimas y de las zonas de concentración, y la democratización del acceso a la tierra.

Actualmente, cerca del 50 % del país (alrededor de 50,4 millones de hectáreas de las 114 millones que tiene el país) está delimitada como área de reserva forestal (DNP, 2015a). Las siete grandes áreas de reserva forestal fueron establecidas mediante la Ley 2 de 1959,<sup>14</sup> con el fin de proteger las zonas boscosas, limitando los usos permitidos dentro de las mismas y la tenencia de la tierra<sup>15</sup> para controlar así la expansión de la frontera agrícola y urbana. Estas reservas, en teoría, únicamente pueden ser destinadas al aprovechamiento racional de los bosques, garantizando la recuperación y persistencia de los mismos,<sup>16</sup> y en algunas áreas solo se permite la recolección de frutos secundarios del bosque.<sup>17</sup> Para que se les pueda dar un uso diferente al forestal, o para que se puedan adjudicar los baldíos que se encuentran en su interior, es decir las reservas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) debe sustraer el área previa presentación de las solicitudes y los estudios correspondientes. Las áreas de reserva forestal se pueden sustraer ya sea porque son apropiadas para la actividad

---

**14** La Ley 2 de 1959 creó siete zonas de reserva forestal a lo largo del país; estas son: Zona de Reserva Forestal del Pacífico; Zona de Reserva Forestal Central; Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena; Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; Zona de Reserva Forestal Serranía de los Motilones; Zona de Reserva Forestal del Cocuy; Zona de Reserva Forestal de la Amazonia. Estas áreas de reserva forestal únicamente pueden ser destinadas al aprovechamiento racional permanente de los bosques. Cualquier actividad económica diferente a la forestal requiere de una sustracción.

**15** El artículo 209 del Código de Recursos Naturales establece que “no podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal”.

**16** El artículo 207 del Código de Recursos Naturales establece que “El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques”.

**17** El Código de Recursos Naturales establece que las diferentes categorías que pueden existir dentro de las Áreas de Reserva Forestal son: productoras, protectoras y productoras-protectoras. En las áreas productoras y protectoras-productoras se permite algún grado de aprovechamiento forestal, mientras que en las zonas protectoras prevalece el efecto protector y solo se permite la obtención de frutos secundarios del bosque. Véanse artículos 202 y siguientes del Código de Recursos Naturales.

agropecuaria<sup>18</sup> o porque, por razones de utilidad pública o de interés social, se deben realizar actividades económicas que impliquen la remoción de bosques, un cambio en los usos del suelo o la realización de cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional de los bosques.<sup>19</sup>

Por ello, para poder llevar a cabo procesos de restitución de tierras dentro de áreas de reserva forestal, y para implementar la RRI planteada en el Acuerdo Final, el MADS debe llevar a cabo procesos de sustracción en determinadas áreas de las reservas. El punto sobre RRI establece, por un lado, que el Fondo de Tierras estará compuesto, en parte, por “tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la reserva forestal” y la Resolución 629 de 2012 del MADS, por otro lado, prevé el procedimiento de sustracción en casos de restitución o de reforma agraria. En dicha resolución establece que para tramitar la solicitud de sustracción el MADS “revisará si el área solicitada se encuentra dentro de las áreas donde se puedan realizar actividades diferentes a las forestales”.<sup>20</sup> Por ende, para definir qué zonas de reserva forestal se pueden sustraer, es necesario un ordenamiento previo de las reservas en donde se determine cuáles áreas pueden tener aprovechamientos distintos a los forestales o protectores y, por ende, pueden ser sustraídas para pasar al Fondo de Tierras y ser restituidas a las víctimas que las soliciten. Este ordenamiento forestal aún no existe.

---

**18** Ley 2 de 1959. Artículo 3. Dentro de las Zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los [artículos 1, 2 y 12 de esta Ley], el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las Reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales.

**19** Código de Recursos Naturales. Artículo 210: “si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva”.

**20** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 629 de 2012, artículo 5.2.

Según la Ley 2 de 1959, el Gobierno debía desarrollar un plan de ordenamiento forestal para las siete zonas de reserva forestales. El Código de Recursos Naturales de 1974, en un intento por guiar dicha ordenación, determinó que las áreas forestales podían ser protectoras, productoras o protectoras-productoras. Sin embargo, a la fecha no hay ninguna ley o resolución mediante la cual se hayan zonificado estas reservas forestales de acuerdo con esas categorías. Recientemente, el Gobierno expidió ocho resoluciones<sup>21</sup> por medio de las cuales creó unas categorías nuevas para la zonificación, denominadas zonas tipo A, B o C,<sup>22</sup> y ha ordenado las reservas de acuerdo con esas tres categorías que no están reguladas legalmente. Las categorías A, B y C parecen ser similares a las categorías de reserva del Código de Recursos Naturales; sin embargo, no es clara la relación de las categorías existentes en este Código y las nuevas categorías y, segundo, según las definiciones de las categorías A, B y C se entiende que todas las zonas pueden ser objeto de sustracción. Además, en las zonas tipo C se permiten las actividades agrícolas y pecuarias, que no estaban incluidas en la regulación anterior y, si no son bien manejadas, pueden llevar a una degradación de la reserva forestal.

Reconociendo esta falta de ordenamiento, el punto sobre RRI establece que el Gobierno deberá desarrollar en un plazo no mayor a dos años “un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola [...] y permita [...] caracterizar el uso de áreas que deben tener un manejo especial ambiental, tales como: zonas de reserva forestal” (punto 1.1.10. del

---

**21** Resoluciones 1922, 1923, 1924, 1925, 1926 de 2013 y 1275, 1276 y 1277 de 2014.

**22** La diferentes resoluciones que zonifican las reservas forestales del país definen las Zonas A, B, y C de la siguiente manera: “Zona Tipo A: zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte de la diversidad biológica. Zona Tipo B: zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Zona Tipo C: zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles, y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales”.

Acuerdo). Es fundamental que esto se haga pues la falta de coherencia en el uso de figuras de ordenamiento, la ausencia de un ordenamiento claro y la probabilidad de que se realicen sustracciones para implementar las políticas del posacuerdo conlleva diferentes riesgos.

Como muestra el informe de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015b), las sustracciones en las áreas de reserva forestal se han facilitado principalmente en áreas en donde ya se deforestó, sin tener en cuenta la vocación agropecuaria de la tierra. Esta situación es problemática pues perpetúa la idea de que hay que deforestar para poder acceder a la tierra de las reservas e “implica alto riesgo de fracaso de los proyectos [agropecuarios] que allí se emprendan, con el consecuente perjuicio para futuros adjudicatarios” (DNP, 2015b, p. 204). Si el Gobierno sustrae áreas para las políticas del posacuerdo solo porque están deforestadas pero sin que tengan vocación agrícola, y no da un apoyo significativo al desarrollo de proyectos productivos alternativos como el aprovechamiento forestal, quienes habiten estas áreas probablemente les darán un uso poco sostenible, como la ganadería extensiva. Esto, además de poner en riesgo los proyectos que se emprendan en estas tierras, puede generar un deterioro ambiental significativo pues puede aumentar la tasa de deforestación en estos territorios y llevar a que se amplíe la frontera agrícola.<sup>23</sup>

Por ende, el reto consiste en proveer alternativas creativas distintas a las agropecuarias tanto al interior de las áreas de reserva forestal como en las áreas que van a ser sustraídas, que sean afines a los objetivos de estas áreas. La deforestación de estas áreas puede tener otros efectos como la reducción de las fuentes hídricas o la erosión de los suelos, que se pueden convertir en tensiones adicionales para el proceso de construcción de una paz duradera y sostenible en estos territorios. Por ende, más allá del ordenamiento de las reservas y otros territorios ambientalmente importantes, el desafío está en identificar proyectos o fórmulas para restituir a las víctimas, dar un acceso más equitativo a la tierra y reconstruir estos territorios que fueron afectados por el conflicto, sin incentivar la deforestación y la

---

**23** Ese punto también lo destaca el informe de la Misión Rural para la Transformación del Campo en donde establece que “es necesario tener en cuenta que sustraer para titulación de tierras áreas de las ZRF [Zonas de Reserva Forestal] solo porque están desprovistas de cobertura boscosa, pero sin que tengan una vocación agropecuaria, implica alto riesgo de fracaso de los proyectos de tal tipo que allí se emprendan con el consecuente perjuicio para los futuros adjudicatarios” (DNP, 2015b, p. 204).

expansión desmedida de la frontera agropecuaria. Más adelante exponemos algunos ejemplos que pueden ser útiles.

No obstante lo anterior, las áreas de reserva forestal no son la única figura de reglamentación especial que existe sobre los territorios que se han visto más perjudicados por el conflicto y que imponen limitaciones y retos para las intervenciones que se hagan en la etapa de posacuerdo. Como se precisó en el primer capítulo de este documento, el conflicto armado se ha desarrollado en territorios que tienen zonas de protección ambiental como parques naturales o territorios colectivos de comunidades étnicas, que en muchos casos están también bajo alguna figura de protección ambiental y tienen una gran porción de sus territorios cubiertos por bosques. En efecto, de las 59.134.663 hectáreas de bosques naturales del país, 26.895.019 hectáreas (45,5 %) se encuentran en áreas de resguardos indígenas y 4.050.314 hectáreas (6,8 %) en territorios colectivos de comunidades negras (DNP, 2015b, p. 200). Por ende, el reto también está en lograr que las restituciones y los proyectos productivos que se hagan dentro de los territorios colectivos, las áreas de amortiguación y las áreas adyacentes a otras figuras de protección, en el marco de las políticas del posacuerdo, no terminen perjudicando la riqueza ambiental de estas áreas, pero tampoco eliminen la posibilidad de realizar proyectos productivos a quienes les van a adjudicar las tierras.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que el punto sobre RRI y el punto de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas establecen que la democratización del acceso a la tierra y el programa de sustitución de cultivos de uso ilícito se harán incentivando la creación de zonas de reserva campesina (ZRC) y otras formas de organización o asociación. Las ZRC fueron concebidas precisamente para controlar la expansión de la frontera agraria, y por ello se estableció que podían estar en las zonas de amortiguación de las áreas que hacen parte de Sistema de Parques Nacionales.<sup>24</sup> En efecto, como se verá más adelante, la mayoría de ZRC que se han constituido en el país colindan con parques naturales o con reservas foresta-

---

**24** Decreto 1777 de 1996, artículo 1, parágrafo 1: “Las zonas de reserva campesina podrán comprender también las zonas de amortiguación del área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas. En las zonas de coincidencia, estos planes deberán respetar las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras”.

les de la Ley 2. Por ende, si en el posacuerdo se pretende impulsar estas formas organizativas para la producción agrícola, el desafío consiste en promover actividades que sean compatibles con las zonas de protección.

Estos desafíos se vuelven especialmente relevantes al entrar a analizar los municipios priorizados para la etapa de posacuerdo. Como se puede ver en el mapa 2, la gran mayoría de estos municipios se cruza con alguna área de reglamentación territorial especial.

Como muestra el mapa 2, la mayoría de estos municipios está dentro de reservas forestales de la Ley 2, tienen parques naturales y territorios colectivos de comunidades étnicas y diferentes figuras o aspiraciones campesinas como zonas de reserva campesina.

Existen alternativas sostenibles que pueden ser compatibles con áreas de especial protección ambiental o que de hecho dependen de estas. Un ejemplo es el pago por servicios ambientales, a través del cual se reconoce un valor económico a los servicios ecosistémicos que prestan ciertas áreas. Igualmente, hay ejemplos internacionales que muestran cómo la conservación puede ser incluida dentro de la etapa de posacuerdo como medio de sustento para poblaciones vulnerables como víctimas y excombatientes. Tras la finalización de los conflictos en Afganistán y en Mozambique, muchos de los excombatientes y algunas víctimas fueron empleados para reforestar las áreas afectadas por el conflicto y recuperar parques naturales en donde este se había llevado a cabo. La reforestación y restauración de estos ecosistemas significó una fuente de ingresos,<sup>25</sup> y ayudó a restablecer el tejido social y a remediar los impactos ambientales del conflicto (Boyer y Stork, 2015; Pritchard, 2015; UNEP, 2009). Igualmente, en Uganda, Ruanda e Indonesia los gobiernos hicieron una apuesta por promover el ecoturismo e incluir a las comunidades (dentro de las cuales había víctimas y excombatientes) en el manejo de ese sector (Maekawa, Lanjouw, Rutagarama y Sharp, 2015).

En Colombia también hay iniciativas que han integrado de forma relativamente exitosa la conservación medioambiental dentro de proyectos productivos de comunidades. Por ejemplo, los proyectos de Biocomercio que ha impulsado la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en el Putumayo y Casanare, entre otros, son una muestra de cómo, a través de encadenamientos productivos, diferentes comunidades

---

**25** En Mozambique, los excombatientes no solo restauraron el parque sino que fueron empleados como guardabosques.

pueden utilizar los recursos que da la biodiversidad (como frutos exóticos) para el desarrollo de proyectos sostenibles que no generan mayor deforestación. El proyecto de Pradera Verde en el Putumayo, que actualmente beneficia a cerca de 200 familias, utiliza frutos amazónicos ya existentes en el territorio, que en circunstancias normales se perderían o botarían (Jaramillo y Stork, 2015), es un buen ejemplo de ello.

En el Guaviare, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) ha impulsado un proyecto denominado “Relictos de bosque”<sup>26</sup> con el objetivo de que los campesinos siembren árboles nativos y hagan un aprovechamiento forestal sostenible, reforestando potreros que antes eran utilizados para los cultivos de coca o para la ganadería. El proyecto lleva dos años y ya involucra a 400 familias y más de 1.200 hectáreas en donde se planea hacer un aprovechamiento forestal sostenible (*El Espectador*, 2016b).

La iniciativa BanCO2, impulsada por la Corporación Masbosques y Cornare, por medio de la cual el sector privado (personas naturales o empresas), de forma voluntaria, puede medir y pagar a los habitantes (familias o grupos étnicos) de ecosistemas estratégicos por el uso que hacen de los servicios ecosistémicos, también es un buen ejemplo de conservación a través del pago por servicios ambientales. Este esquema ya tiene aplicación en diferentes regiones del país<sup>27</sup> y ha probado ser útil, pero depende en la mayor parte de la voluntad del sector privado y la retribución económica no representa una alternativa significativa para las familias.<sup>28</sup>

Si bien los ejemplos anteriores son valiosos, existen retos importantes para que este tipo de iniciativas se puedan implementar de forma exitosa y replicable. Además del necesario replanteamiento de un modelo económico fuertemente enfocado en las actividades extractivas (desafío que se analizará en el siguiente apartado), el país enfrenta el reto de regular de forma coherente y sistemática el aprovechamiento de estos recursos y de invertir en la ciencia y tecnología necesarias para poder cuantificarlos y aprovecharlos de forma racional. Aún no hay una regulación clara de la

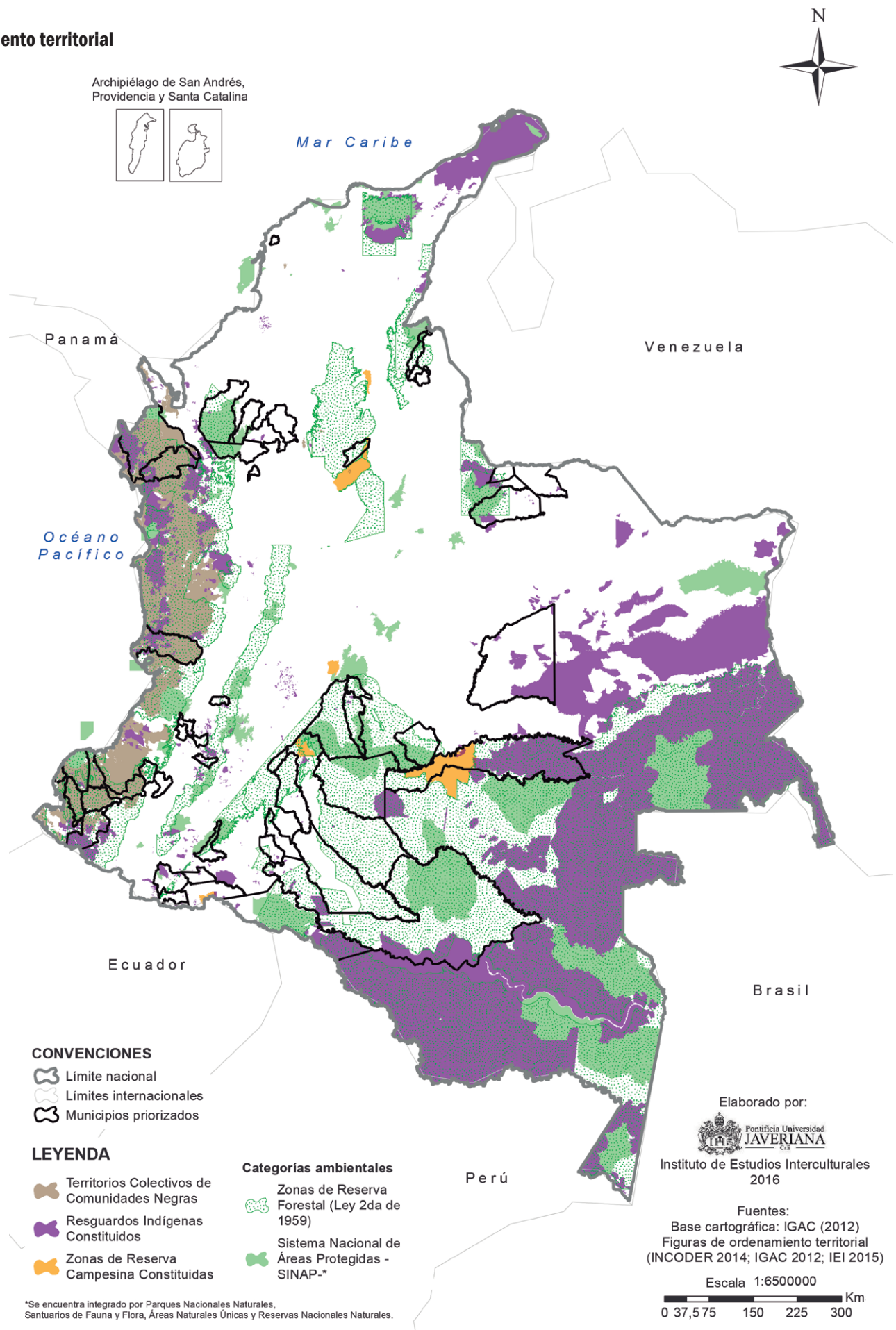
---

**26** Para más información véase el especial multimedia “Bosques de paz en el Guaviare: una apuesta ambiental en el posconflicto” (2016).

**27** BanCO2 está presente en 15 departamentos del país a través de convenios con 11 corporaciones autónomas regionales que ya cuentan con 1005 familias vinculadas. Para más información sobre esta iniciativa véase: <http://www.banco2.com/v2/index.php/banco2/como-funciona>

**28** El pago mensual que se hace a los socios oscila entre \$200.000 y \$600.000 pesos.

**MAPA 2**  
**Figuras de ordenamiento territorial**



forma en que se deben tasar servicios ecosistémicos tales como el control de erosión e inundación, la fijación de nutrientes, la belleza escénica o el almacenamiento de carbono (entre otros), ni suficiente investigación sobre los mismos. Por ello, para que el aprovechamiento de la biodiversidad sea una posibilidad real, debe enfrentarse el desafío de la regulación de estas nuevas formas de producción y la investigación científica y el desarrollo de tecnologías para poderlos cuantificar y aprovechar.

Ahora bien, como muestra el ejemplo de La Macarena, el país también tiene un potencial enorme para desarrollar el sector del ecoturismo y fomentar medios de sustento sostenibles para las comunidades a través de un impulso a este sector. Se calcula que entre 2010 y 2013, cerca de 3 millones de personas por año, en promedio, visitaron el país por motivos turísticos. El 39% de este turismo corresponde al ecoturismo y 21% al turismo rural (DNP, 2015b, p. 216). Solo en 2015, 969.792 visitantes ingresaron a los parques naturales del país (*El Tiempo*, 2016c). En esa medida, parece haber espacio para que Colombia incremente sus ingresos provenientes del turismo en áreas protegidas. Ya hay experiencias de ecoturismo comunitario, como el de La Macarena, que han estado orientadas a mejorar los medios de vida de las comunidades ubicadas en las zonas de influencia de los parques y mitigar las presiones sobre los recursos naturales (OCDE, 2014, p. 237). Por ello, el reto consiste en cómo impulsar este tipo de iniciativas sin que un aumento en el turismo en estas zonas amenace la biodiversidad y las características ecosistémicas de las mismas.

En síntesis, hay un abanico de oportunidades que puede ayudar a que tanto las víctimas como los excombatientes y las comunidades campesinas que lleguen a habitar estas regiones puedan tener proyectos de vida económicamente viables que disminuyan la degradación ambiental.

Otro desafío que surge en el posacuerdo relacionado con los usos del territorio y que es especialmente relevante para los municipios priorizados es el de las Zonas veredales transitorias de normalización y los Puntos transitorios de normalización. Dieciséis de las 27 veredas de concentración o Puntos transitorios de normalización para las FARC que se pactaron en el punto sobre el Cese al fuego<sup>29</sup> se ubicarán en estos municipios.

---

**29** En el protocolo del capítulo “Despliegue del mecanismo de monitoreo y verificación del acuerdo de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de las Armas (DA)” del Acuerdo Final se establecen los municipios en donde habrá zonas veredales de transición y puntos transitorios de normalización, de la siguiente manera: “Las 20

Por ende, hay un reto adicional que consiste en evitar que la ubicación temporal de miles de combatientes en estas áreas genere un impacto negativo sobre el medio ambiente y que se respete la reglamentación especial que tienen algunos de estos territorios. Por ende, si las veredas en donde se establecerán estas zonas de transición están próximas a las reservas forestales, parques naturales u otra figura de protección, el desafío está en lograr que los asentamientos y las actividades que se vayan a realizar dentro de las mismas incentiven un uso sostenible y racional de los bosques y no pongan en riesgo los ecosistemas en donde se ubican.

Además de los desafíos que presentan las figuras territoriales especiales como las áreas de reserva forestal, las ZRC, los resguardos, o los parques, hay otras problemáticas relacionadas con el uso del territorio que deben ser tenidas en cuenta. El mapa 3 muestra cómo en los municipios priorizados, que están mayoritariamente cubiertos por bosques, hay numerosas alertas por deforestación. En efecto, en 2013, las hectáreas deforestadas en estos municipios representaron el 52 % de hectáreas deforestadas en el país,<sup>30</sup> lo que concuerda con las cifras dadas a conocer por el DNP según las cuales entre 1990 y 2013 se deforestaron 5,2 millones de hectáreas en el país, de las cuales el 58 % está en los municipios con incidencia alta o muy alta de conflicto (DNP, 2015, p. 15). Por ende, las intervenciones que se hagan en estos territorios exigen proyectos enfocados hacia la reforestación y el aprovechamiento forestal sostenible.

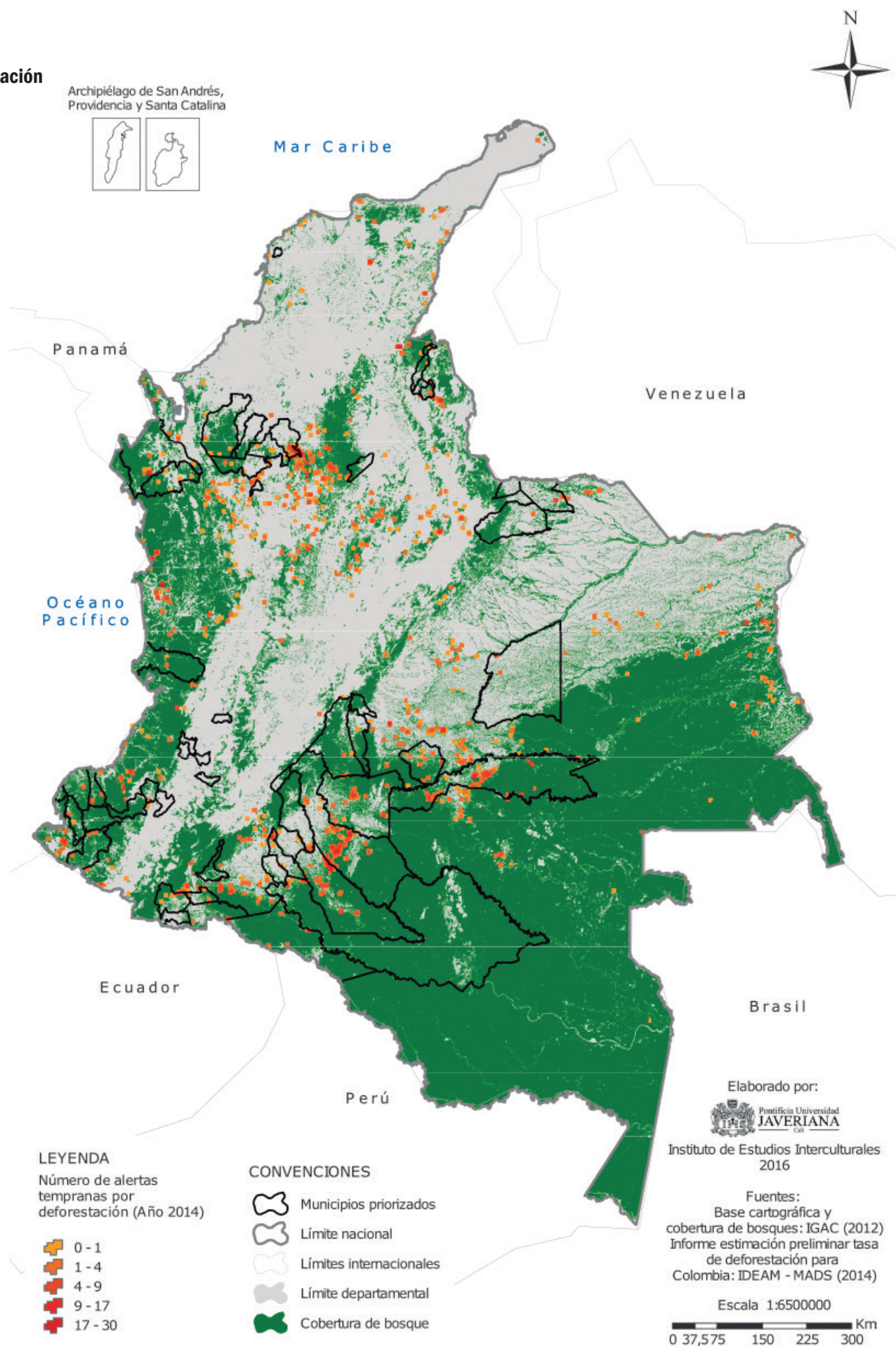
El problema de la deforestación está estrechamente relacionado con los conflictos de uso del suelo, que también presentan un desafío para el posacuerdo. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2012), el 28 % del territorio colombiano (32.794.351 hectáreas) padece de un conflicto de uso del suelo. Esto quiere decir que a un poco más de un

---

ZVTN y los 7 PTN están ubicados en 27 municipios y 15 departamentos como sigue: Fonseca (Guajira), La Paz (Cesar), Tibú (Norte Santander), Remedios (Antioquia), Ituango (Antioquia), Dabeiba (Antioquia), Vigía del Fuerte (Antioquia), Río Sucio (Chocó), Tierra Alta (Córdoba), Planadas (Tolima), Villa Rica (Tolima), Buenos Aires (Cauca), Caldono (Cauca), Corinto (Cauca), Policarpa (Nariño), Tumaco (Nariño), Puerto Asís (Putumayo), Cartagena del Chairá (Caquetá), La Montañita (Caquetá), San Vicente del Caguán (Caqueta), Arauquita (Arauca), Tame (Arauca), Mesetas (Meta), Vista Hermosa (Meta), La Macarena (Meta), Mapiripán (Meta), Cumaribo (Vichada), San José del Guaviare 1 (Guaviare), San José del Guaviare 2, Calamar y El Retorno (Guaviare)".

**30** Respuesta a derecho de petición radicado ante el Ideam, febrero 6 de 2015.

**MAPA 3**  
**Cobertura boscosa**  
**y alerta por deforestación**



cuarto del país se le está dando un uso que no es acorde con las características físicas de los suelos ni con el potencial que estos representan. El mayor problema está en la ganadería, pues si bien solo el 13,3 % (15.192.738 hectáreas) del país tiene vocación ganadera, más del doble (30.57 % del país, equivalentes a 34.898.456 hectáreas) está siendo utilizado para esa actividad. El reto, entonces, consiste en desarrollar actividades productivas que no agraven los conflictos existentes y se aproveche el posacuerdo para reconvertir el uso del suelo a los fines apropiados que sirvan para ponerle un freno a la deforestación. A su vez, el posacuerdo puede ser una oportunidad importante para repensar la forma en que se está realizando la ganadería e impulsar nuevos modelos, como el silvopastoril, que hagan un uso más eficiente de la tierra y no generen una degradación ambiental significativa. Esto es especialmente relevante para los municipios priorizados pues, como se vio, presentan una situación aguda de deforestación.

El problema es que actualmente, además de un modelo económico enfocado principalmente en la industria extractiva y ganadera, hay pocos incentivos para la conservación y el aprovechamiento forestal sostenible, y ello hace que se agraven los impactos ambientales de las actividades que se realizan dentro de la frontera agropecuaria. Uno de los hallazgos del PNUD (2011) es que en las zonas en donde se está transformando el bosque en áreas de producción agropecuaria solo se conservan los bosques que están bajo alguna figura de protección o en tierras comunales indígenas y de afrodescendientes, “y muy poco o nada en predios privados o espacios manejados por colonos en donde predomina el proceso de tala, quema, cultivos de pan coger y praderas para ganadería” (PNUD, 2014, p. 38). Por ello, al igual que en las áreas de reserva forestal que vayan a ser sustraídas, el Gobierno enfrenta el reto de implementar, e incentivar al sector privado para que implemente, proyectos productivos sostenibles que fomenten la conservación y protección del medio ambiente a través de diferentes modelos como el aprovechamiento forestal sostenible, el pago por servicios ambientales y los proyectos agroforestales o silvopastoriles.

La utilización de suelos con vocación agrícola para usos ineficientes como la ganadería, no solo disminuye las capacidades de producción y provisión de alimentos, sino que también expulsa las actividades agrícolas hacia zonas no aptas para las mismas, como los páramos y humedales, o hacia áreas protegidas como reservas forestales y parques naturales.<sup>31</sup> La

---

**31** Dentro de los conflictos por sobreutilización se incluyen 935.311 hectá-

afectación de los ecosistemas de páramos y humedales, que proveen la mayoría del agua que consume el país y que prestan servicios ecosistémicos esenciales para lidiar con el fenómeno del cambio climático, puede tener efectos negativos que dificulten la transición hacia la paz. El desafío, entonces, está no solo en garantizar que la tierra se use de acuerdo con su vocación, sino que en aquellas zonas en donde no está siendo bien utilizada se le provean alternativas a los habitantes para que sustituyan los usos incompatibles y garanticen la disponibilidad y sostenibilidad de los servicios ecosistémicos que presta el medio ambiente sin perjudicar su capacidad de generar ingresos y vivir una vida digna.

## El desafío del desarrollo económico

Un segundo gran desafío gira en torno al modelo de desarrollo económico del país, fuertemente centrado en la explotación y exportación de materias primas. Uno de los principales retos para la etapa de posacuerdo consiste en lograr un balance entre la protección del medio ambiente y el crecimiento económico necesario para financiar e impulsar un proceso de construcción de paz. Si los dos imperativos no se concilian mediante un modelo económico menos dañino para el medio ambiente, será difícil que las alternativas de producción sostenible planteadas en el apartado anterior sean exitosas.

La industria extractiva y la política energética colombianas representan una de las mayores fuentes de tensión sobre el medio ambiente, y pueden generar nuevos conflictos socioambientales en el posacuerdo. El caso de la licencia para explotación de petróleo en La Macarena (Bloque Serranía) evidencia las tensiones que pueden surgir en los territorios en donde históricamente se ha desarrollado el conflicto, que, como hemos visto, tienen una importancia ambiental significativa. Como muestra la siguiente afirmación del alcalde de dicho municipio, Ismael Medellín, con la disminución en la intensidad del conflicto, La Macarena se ha enfocado en otro tipo de desarrollo que entra en tensión con la industria extractiva:

---

reas de páramo a las que se les está dando un uso inadecuado y cerca de 3.300.000 hectáreas de pantanos o humedales que presentan conflictos de uso por utilización agrícola o pecuaria (IGAC, 2012, pp. 184-185). Adicionalmente, hay 3.790.016 hectáreas en áreas protegidas que presentan conflictos de uso, entre las cuales el 88% están en parques naturales nacionales o regionales (IGAC, 2012).

Yo quiero denunciar la entrega de esta licencia 0286 para la explotación de 150 pozos. Nosotros somos un municipio ecológico y turístico, llevamos más de 15 años preparándonos para esto y ahora resulta que el Gobierno da vía libre para acabar con todo nuestro ecosistema. Hoy recibimos más de 14 mil turistas al año por la belleza de nuestros recursos y ahora pretenden convertirnos en una zona de explotación de hidrocarburos. (*El Espectador*, 2016g)

Además, la forma como se ha venido desarrollando la explotación de los recursos naturales no renovables entra en tensión, a su vez, con el proceso de restitución de tierras, poniendo en riesgo los derechos de las víctimas.

Por ello, a continuación analizamos, en primer lugar, la problemática que surge en torno al papel central que juegan las industrias extractivas en la economía, los impactos socioambientales que estas generan y los desafíos que esto representa para el país en una etapa de posacuerdo. En segundo lugar, analizamos los efectos que tiene la política energética colombiana sobre el cambio climático y los riesgos que pueden surgir para el proceso de construcción de paz en caso de no girar hacia un sendero de energías renovables.

El crecimiento de la industria extractiva en el país durante la última década ha sido notable. El PIB del sector minero-energético pasó de representar el 5,73 % del PIB nacional en 2007 al 7,73 % en 2011; y las exportaciones del sector pasaron de constituir el 39 % de las exportaciones totales del país en 1995, a representar el 65,38 % en 2011. Este *boom* minero-energético llevó a que el país pasara de exportar 18 millones de toneladas métricas de carbón y 19 millones de toneladas métricas de petróleo en 1995, a exportar un poco más de 81 millones de toneladas de carbón y un poco más de 40 millones de toneladas de petróleo en 2011 (Perry y Palacios, 2013). Por su parte, en términos de inversión extranjera directa, el sector de petróleos, minas y canteras actualmente representa el 39 % de la inversión (Banco de la República, 2016). En síntesis, en 2011, antes de que los precios de las materias primeras cayeran, estas industrias representaban el 7,73 % del PIB nacional, más del 60 % de las exportaciones del país y cerca del 40 % de la inversión extranjera directa (Perry y Palacios, 2013).

Estos aportes a la economía y el crecimiento de la industria son usados como argumentos para justificar los impactos ambientales de las acti-

vidades extractivas. Quienes defienden el modelo argumentan que si bien estos proyectos tienen costos ambientales, los beneficios que generan son mayores y, por ende, justifican los costos. Por ejemplo, hace algunos años, la directora ejecutiva del Sector de la Minería a Gran Escala manifestó que si bien

...el sector extractivo ha admitido los impactos que ocasiona, en particular al medio ambiente [...] la minería formal trae consigo relevantes inversiones en materia de infraestructura, trabaja con las comunidades para que los proyectos mineros se traduzcan en mejoras de la calidad de vida y genera gran riqueza en compras y empleo local. (*El Tiempo*, 2011)

Empero, a continuación mostramos que esta afirmación no es necesariamente cierta. El crecimiento de esta industria ha venido acompañado de altos costos económicos y ambientales y, en muchos casos, los beneficios económicos no han sido tan generosos como se esperaba.

Primero, la caída en los precios de estos productos y el impacto que esto ha generado en la economía son una muestra de la debilidad que genera la alta dependencia del país en la extracción y exportación de materias primas. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), tan solo entre diciembre de 2013 y diciembre de 2015, las exportaciones del país pasaron de 5.272 millones de dólares a 2.543; y solo durante 2015 las ventas externas de los productos minero-energéticos se redujeron en un 47,1 % (DANE). El panorama no es muy alentador. Según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), si la tendencia actual continúa, en 2025 puede haber un déficit comercial de -2,5 % del PIB y la inversión extranjera podría pasar de representar el 4,4 % del PIB a tan solo 2,3 % durante la próxima década. Igualmente, para 2025, los ingresos minero-energéticos de la nación podrían pasar de 4,9 % del PIB a 1,5 % (ANIF, 2014). Según el PNUD (2014), con una reducción significativa en los precios de petróleo se perderían hasta seis años de progreso en la mejora de algunos indicadores sociales y económicos, como el nivel de pobreza y el tamaño de la clase media; se reduciría el crecimiento del PIB en un 13 % para el 2021 y la inflación subiría 1,8 % anualmente. El desempleo volvería a niveles del 12 % y la tasa de pobreza alcanzaría el 31 % en el 2021, lo que implica perder 6 años de lucha contra la pobreza. Con los precios actuales, estos efectos ya se están evidenciando. Entre otras cosas, en enero de 2016 el desempleo volvió a ser de dos cifras (11,9 %) y la inflación de 2015 fue la más alta de los últimos 7 años

(Dinero, 2016b). Es claro entonces que la alta dependencia de la producción y exportación de materias primas es muy inestable para el desarrollo del país, y puede poner en vilo los proyectos e inversiones requeridas para el posacuerdo.

Segundo, y también desde el punto de vista económico, los beneficios de estas industrias son menos optimistas de lo esperado. Por un lado, dado que las industrias de minería e hidrocarburos son intensivas en capital y tienen un alto nivel de tecnificación, la mano de obra que emplean es poca. Por ende, la participación de estas industrias en el empleo nacional total es marginal. Por ejemplo, si bien según el DANE la población ocupada en minería e hidrocarburos pasó de 156 mil puestos en la década del 2000 a 238 mil en el 2012, en ese año solo representó el 1,2 % del empleo total del país. Este porcentaje se encuentra lejos del de otros sectores. Por ejemplo, en junio de 2016 (Rudas y Espitia, 2013, p. 37),<sup>32</sup> el sector de “comercio, hoteles y restaurantes” representó el 27,6 % de la tasa de ocupación del país, y el sector de “agricultura, caza, ganadería, silvicultura y pesca” el 15,8 %. El sector de minas y canteras, junto con otras ramas como el suministro de electricidad, gas y agua y la intermediación financiera, tan solo representaron el 2,8 % del empleo del país.

Por otro lado, diferentes estudios muestran que la minería, en lugar de contribuir a aliviar la pobreza, la profundiza. Casos como el de las comunidades de Boquerón (Cesar) y Don Jaca (Magdalena) evidencian cómo la explotación de carbón en sus territorios ha truncado sus proyectos de vida, fundamentados en actividades como la pesca, la caza o la agricultura, y ha afectado significativamente su salud y el acceso al agua (Tierra Digna, Rocha, Melo y Peña, 2015). Según un estudio de la Contraloría General de la República,

...la población de los municipios donde, por más de dos décadas, se vienen explotando los recursos mineros del país, vive una gran tragedia: conviven con una actividad generadora de riqueza que es apropiada por los propietarios de las empresas mineras, con muy baja participación de los trabajadores de estas empresas, y con indicadores de pobreza y de falta de oportunidades que reflejan el escaso desarrollo institucional. (Rudas y Espitia, 2013, p. 71)

---

**32** Información del boletín técnico del DANE, “Principales indicadores del mercado laboral, junio de 2016”. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_jun\\_16.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_jun_16.pdf)

Por ejemplo, mientras en 2005 el porcentaje nacional de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) era del 28 % (Censo 2005), en departamentos productores de carbón como el Cesar o La Guajira, esta cifra era del 45 y 61 %, respectivamente. Si miramos específicamente los municipios productores de carbón del Cesar, la cifra sube a 73 %, es decir, 31 puntos porcentuales por encima del promedio departamental (Rudas y Espitia, 2013). Esta situación es corroborada por Saade, quien encontró que ...con excepción de Antioquia, en el 2011, todos los departamentos [mineros de Colombia] muestran niveles de pobreza mayores al promedio nacional (34,1). Considerando los 23 departamentos [mineros], el Chocó, Córdoba, La Guajira, Cesar y Bolívar ocupan los lugares 1, 2, 5, 9 y 10, respectivamente en orden de mayor pobreza en Colombia. (2013, p. 26)

Además, si bien estos sectores generan una gran cantidad de recursos, son pocos los que terminan siendo parte de los presupuestos nacionales y regionales. Esto se debe, en gran parte, a que existen numerosas exenciones y ventajas tributarias que disminuyen de forma significativa los ingresos fiscales que recibe la nación por estas actividades<sup>33</sup> (Pardo, 2013; Rudas, 2014). En épocas de precios altos, por cada dólar de valor agregado al PIB por la industria minera y de hidrocarburos el Estado colombiano recibió tan solo 16 centavos. Esta cifra es ampliamente superada por países como México y Ecuador que recibieron 77 y 89 centavos por cada dólar de valor agregado (Rudas y Espitia, 2013, p. 167). Esto se debe, por ejemplo, al hecho de que las regalías se puedan deducir de la base gravable del impuesto a la renta que, según algunos estudios, ha llevado a que el Estado pierda 2,8 billones de pesos en impuestos cada año (*El Tiempo*, 2014). El bajo recaudo fiscal de las actividades extractivas también es una de las preocupaciones de la Organización para la Cooperación y el Desa-

---

**33** Por ejemplo, en el estudio realizado por la Contraloría se muestra como “entre 2005 y 2010 las empresas propiamente mineras (dentro de las cuales están las que extraen carbón y níquel, con un peso preponderante) pagaron en promedio 878 mil millones de pesos anuales por concepto del impuesto a la renta. Pero durante el mismo periodo tuvieron deducciones, descuentos y exenciones que representaron un gasto tributario para el país (ingresos fiscales que se dejaron de percibir) de 1,78 billones de pesos. Es decir, por cada 100 pesos efectivamente pagados por este concepto, las empresas mineras tuvieron descuentos que terminaron representando pérdidas para el Estado de más de 200 pesos” (Rudas y Espitia, 2013, p. 148).

rrollo Económico (OCDE). En su evaluación del desempeño ambiental del país manifestó que:

...a pesar de su impacto ambiental negativo, los sectores petrolero y minero reciben un tratamiento tributario y de regalías favorable. [...] La recaudación fiscal que el Gobierno obtiene del sector petrolero parece relativamente baja en comparación con los niveles internacionales [...] Los sectores minero y petrolero reciben grandes ventajas fiscales. Por ejemplo, hasta 2010 se beneficiaban de la deducción más alta sobre inversiones, debido a su elevada intensidad de capital [...] El tratamiento fiscal de los sectores petrolero y minero debería revisarse para determinar si sus externalidades ambientales se han tenido suficientemente en cuenta. (2014, pp. 90-91)

La información presentada hasta el momento revela que los beneficios económicos que las actividades extractivas traen para el país y los territorios en los que se llevan a cabo no son tan claros. En cambio, tal y como enuncia la anterior cita de la OCDE, los impactos ambientales de este tipo de desarrollo son elevados y palpables. De hecho, en el mismo estudio, la OCDE (2014, p. 83) concluye que “el patrón de desarrollo económico de Colombia ha intensificado las presiones sobre el medio ambiente. En particular, la rápida expansión del sector petrolero y minero [...] y la veloz urbanización han dado lugar a una gama de presiones sobre el medio ambiente”.

Las actividades extractivas en Colombia han generado diferentes impactos ambientales (Cabrera y Fierro, 2013), que son comunes a los reportados en otras partes del mundo. Estos impactos se manifiestan en los recursos hídricos, geológicos, biológicos y atmosféricos. La minería requiere cantidades abundantes de agua, y emplea diferentes químicos peligrosos como el cianuro o el mercurio para la separación de los minerales, que terminan contaminando las fuentes hídricas (IAEA, 2005; Miranda, Uribe-Blanco, Hernández, Ochoa y Yarena, 1998). La contaminación de las fuentes hídricas afecta la salubridad humana y de los ecosistemas (Eisler, 1991). La remoción de capas superficiales del terreno, que casi siempre implica tala de árboles, y el uso de dinamita puede generar fenómenos de erosión y aumentar las posibilidades de derrumbes o deslizamientos de tierras (Moliere, Evans y Willgoose, 2002). Los cambios en el terreno también afectan los flujos de agua subterránea. En términos atmosféricos, el polvo que genera la actividad minera y el proceso de separación del me-

tal genera gases y polvos que contaminan el aire afectando tanto a plantas y animales como a seres humanos (Paul y Campbell, 2011).

El crecimiento acelerado y desorganizado de la actividad minera, sumado a la manera como se otorgan los títulos mineros en el país bajo el principio de “primero en el tiempo primero en el derecho”,<sup>34</sup> ha llevado a que muchos ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ambiental terminen siendo afectadas por estas actividades (Negrette, 2013). En 2011 había títulos mineros sobre 1.165.537 hectáreas de reserva forestal (2,28 % del total), 101.120 hectáreas de páramo (5,23 %), 72.019 hectáreas de humedales (2,66 %), 36.464 hectáreas de parques nacionales naturales (0,29 %) y 16.931 hectáreas de áreas protegidas locales (7,97 %) (CGR, 2011, p. 164).

Si bien el sector de hidrocarburos es más organizado, pues se rige bajo un modelo de contratación de selección objetiva en donde es el Estado quien decide en dónde se va a realizar la exploración y explotación del recurso, tampoco se escapa de la problemática anterior. Por ejemplo, el contrato y la licencia que se otorgaron en La Macarena para la exploración y explotación de petróleo estaban sobre un área de protección especial (DMI Ariari-Guayabero) y cerca de tres parques nacionales y ello no impidió que se otorgaran. Ese caso es un ejemplo reciente que muestra cómo los sectores extractivos se están desarrollando sin tener en cuenta el ordenamiento ambiental del país y las particularidades ambientales de los territorios.

El auge del modelo extractivo también ha disparado el número y la intensidad de los conflictos socioambientales. De acuerdo con el *Atlas global de justicia ambiental*,<sup>35</sup> Colombia es el país de América Latina con

---

**34** El artículo 16 del Código de Minas establece que “la primera solicitud o propuesta de concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión. Frente a otras solicitudes o frente a terceros, solo confiere al interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los requisitos legales”. Por ende, el primer proponente que reúna los derechos legales tiene derecho de prelación para celebrar el contrato de concesión. Los requisitos, establecidos en el artículo 271 del Código, son meramente formales y no están encaminados a verificar la idoneidad en términos económicos o ambientales de la propuesta. Esto lleva a que el contrato de concesión pueda ser otorgado a proponentes que no necesariamente garantizan las mejores condiciones para el desarrollo del proyecto ni la mayor retribución económica para el Estado.

**35** <https://ejatlas.org/>

mayor número de conflictos socioambientales y el segundo a nivel mundial. Según el Atlas, la mayoría de estos conflictos son por minería. Vargas Valencia muestra que

...el 80 % de las violaciones de los derechos humanos que ocurren en Colombia, se presentan en los municipios mineros-petroleros (el 35 % del total nacional); el 87 % del desplazamiento forzado sale de estos municipios y quienes reciben regalías por producción minero-energética;<sup>36</sup> el 78 % de los crímenes contra sindicalistas, 89 % contra indígenas y 90 % contra afrodescendientes se cometen en áreas minero-energéticas. (2013, p. 63)

Un ejemplo claro de los conflictos y las tensiones que genera la política extractivista, y que pueden exacerbarse en la etapa de posacuerdo, es la tensión que surge entre este modelo y las políticas de restitución de tierras, tensión que puede dificultar la construcción de una paz duradera y sostenible. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 establecía que en los proyectos declarados como proyectos de interés estratégico (PINES), algunos de los cuales son de minería a gran escala, no procedía la restitución de tierras para víctimas del conflicto. Si bien este artículo fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional justamente por desconocer los derechos de las víctimas (sentencia C-035 de 2016), es una muestra clara de la tendencia del Gobierno a privilegiar las actividades mineras frente a la restitución, y de las tensiones que puede producir el modelo económico basado en la extracción de recursos frente

---

**36** La Corte Constitucional reconoció, en el Auto 004 de 2009, el vínculo entre el desplazamiento forzado de comunidades étnicas y las actividades mineras o agroindustriales. La Corte manifestó lo siguiente: “En este sentido ha de resaltarse que múltiples grupos indígenas han denunciado estrategias de violencia por parte de los actores armados interesados, o bien en la realización directa de megaproyectos agrícolas y de explotación de recursos naturales, o bien en el apoyo a ciertas empresas y actores económicos que desarrollan estos proyectos, y con los cuales se han asociado para lucrarse con los beneficios de tales actividades. Según se denuncia [...], aparentemente algunos actores económicos se han aliado con los actores armados irregulares para generar, dentro de las comunidades indígenas, actos de violencia que eliminen o desplacen a los indígenas de sus territorios ancestrales, despejando así el camino para la implementación de estos proyectos productivos. Ello se deriva, esencialmente, de la existencia de intereses comerciales extensivos en los recursos naturales de sus territorios. En algunos lugares del país es claro que se han vinculado los actores del conflicto armado con intereses económicos, vinculación que es una de las principales causas de desplazamiento forzado”.

a los derechos de las víctimas. En efecto, según datos de la Unidad Nacional de Restitución de Tierras, “del universo de tierras priorizadas para la restitución de víctimas del desplazamiento, denominadas zonas de micro-focalización, y que se extienden sobre 1,8 millones de ha, el 50 por ciento de ellas actualmente se encuentran ocupadas con proyectos extractivos” (Tierra Digna, Rocha, Melo y Peña, 2015, p. 54).

En algunos procesos de restitución de tierras los jueces han privilegiado el desarrollo minero sobre los derechos de las víctimas<sup>37</sup> creando un riesgo significativo de que estas comunidades vuelvan a tener que abandonar sus territorios. Además, el hecho de que la actividad minera y de hidrocarburos sea considerada como de “utilidad pública e interés social” (art. 13, Código de Minas de 2001) también pone en riesgo las políticas del posacuerdo. La restitución de tierras a las víctimas del conflicto o la distribución de tierras que propone la RRI pueden verse perjudicadas por futuros proyectos mineros o de hidrocarburos que lleven a la expropiación de estas tierras. De esta forma se estaría revictimizando a las víctimas generando un nuevo desplazamiento y dejándolas en una nueva situación de indefensión (Negrette, 2013, p. 52); además, se estaría yendo en contra de las políticas del posacuerdo que en principio deben incentivar una repartición más equitativa de la tierra.

En suma, el modelo económico claramente centrado en las actividades extractivas, si bien ha traído ciertos beneficios económicos, también ha tenido altos costos ambientales y de derechos humanos, y ha dejado pocos réditos para las comunidades donde se realizan las actividades. A su vez, ha entrado en tensión con los derechos de restitución de las víctimas. El escenario de posacuerdo presenta entonces el desafío de cómo lograr un balance entre un desarrollo económico que permita obtener los recur-

---

**37** En los casos de restitución colectiva para comunidades étnicas, como el de los indígenas embera-katíos del Alto Andagueda o los afros de Timbiquí en el Cauca, los jueces de restitución optaron por suspender los títulos mineros sobre esos territorios, pero no los anularon. Si bien en sus fallos los jueces reconocieron que los títulos mineros fueron otorgados aprovechando la situación de conflicto en estos territorios, únicamente ordenaron suspender los títulos hasta tanto no se realice la consulta previa y se respete el derecho de preferencia que tienen estas comunidades. Sin embargo, dado que ni la consulta previa ni el derecho de preferencia les permiten negarse a la realización de estas actividades dentro de sus territorios, las comunidades indígenas están limitadas a permitir que otros realicen las actividades extractivas o hacerlas ellos mismos (Negrette, 2013, pp. 306-307).

tos económicos necesarios para el posacuerdo, sin generarle más tensiones al medio ambiente y sin debilitar los derechos de las víctimas.

Hay otros desafíos relacionados con el modelo minero-energético del país, que si bien existen independientemente del posacuerdo, se hacen más relevantes a la luz del mismo. La vulnerabilidad del país al cambio climático y la magnitud de sus impactos pueden convertirse en obstáculos significativos para la construcción de una paz estable y duradera. Por ello, un primer reto que deberán enfrentar las autoridades nacionales y locales es tener presentes los impactos del cambio climático en los procesos de restitución de tierras y en el desarrollo de los proyectos que realicen para la implementación de los acuerdos de paz. La ubicación de víctimas o excombatientes y la adjudicación de tierras en zonas vulnerables al cambio climático —por inundaciones, sequías o derrumbes— puede afectar negativamente la etapa de posacuerdo. La realización de actividades como la minería o la extracción de hidrocarburos, que generan deforestación y afectan las fuentes hídricas, también puede ser perjudicial en esta etapa pues agravan los efectos del cambio climático.

El Gobierno nacional enfrenta el desafío de implementar las políticas de adaptación al cambio climático en la etapa de posacuerdo por varias razones. Primero, porque la variabilidad climática puede socavar los proyectos de desarrollo, haciendo la transición hacia un desarrollo sostenible más difícil y costosa.<sup>38</sup> Segundo, porque también genera un impacto en el gasto público y en las prioridades de la política pública. Recursos que pudieron haber sido destinados al desarrollo de proyectos sostenibles, la restitución integral de víctimas y reintegración de excombatientes, el mantenimiento de áreas de conservación, el fortalecimiento de la capacidad institucional ambiental u otros ejes del proceso de construcción de paz, tendrán que ser destinados a atender los impactos del cambio climático. La pasada ola invernal (2010-2011) y las intensas sequías que ha vivido el país recientemente (2015-2016) son tan solo una muestra de lo anterior. No solo hay inundaciones, derrumbes, incendios y desaparición de fuentes hídricas, sino que hay efectos sociales y económicos graves que pueden debilitar un proceso de construcción de paz. La ola invernal dejó

---

**38** “En la medida en que el cambio climático intensifica los procesos que tienen potencial de socavar la paz —por ejemplo, aumentando el desplazamiento de poblaciones o generando retrocesos en términos de desarrollo— aumenta el riesgo de resurgimiento del conflicto” (Matthew y Hammill 2012, p. 268).

más de tres millones de personas afectadas o damnificadas y generó daños estimados en un total de 11,2 billones de pesos y una pérdida de cerca de 2 billones de pesos (Cepal, 2012).

Si bien es claro que el sector de energía eléctrica no constituye una de las principales fuentes de emisiones de gases efecto invernadero,<sup>39</sup> para la etapa de posacuerdo un segundo reto relevante consiste en repensar las fuentes de energía eléctrica que utiliza el país. El 63,85 % de la capacidad efectiva de generación de electricidad del país proviene de plantas hidráulicas (UPME, 2014, p. 69). Esto es positivo pues, aunque la construcción de hidroeléctricas puede tener impactos ambientales y sociales negativos, en general la baja emisión de gases efecto invernadero (GEI) la ubica en los tipos de energía más limpios. Sin embargo, el 31 % de la capacidad de generación de electricidad proviene de plantas térmicas, en las cuales se usan diferentes combustibles (gas, carbón, ACPM, entre otros) para generar energía. Esto significa que ante un escenario de sequía, la electricidad producida por centrales térmicas deberá aumentar, generando un incremento en las emisiones de GEI. Mientras tanto, tan solo el 4,5 % de la capacidad de generación de electricidad del país proviene de fuentes no convencionales de energía renovable, como la energía eólica, que representa tan solo el 0,12 % del total de la capacidad efectiva del país (UPME, 2014, p. 69).

Colombia tiene un potencial considerable para desarrollar otras fuentes de energía como la eólica o la solar. Sin embargo, los subsidios al consumo de electricidad, la falta de incentivos para generar eficiencia energética, la falta de continuidad institucional y la débil capacidad para exigir el cumplimiento de estándares ha impedido el desarrollo significativo de ese sector (OCDE, 2014, p. 131). La innovación en las fuentes de energía también exige una mayor inversión y apoyo al sector de investigación científica.

El tercer reto, que se relaciona con el desafío económico que se expuso más arriba, consiste en hacer que las fuentes de energía que exporta el país sean compatibles con el objetivo de mitigar el cambio climático. Al

---

**39** De acuerdo con el Primer Informe de Actualización de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el sector de “Energía” es el que más contribuye a la emisión de gases efecto invernadero, con una participación del 44 %. Dentro de este sector, el sector de “Transporte terrestre, fluvial y aéreo” es el que más emisiones produce (38 %) (Ideam, PNUD, MADS, DNP y Cancillería, 2015, p. 14).

igual que los desafíos anteriores, este debe enfrentarse con o sin conflicto. Sin embargo, si no se tiene en cuenta en el proceso de construcción de paz, puede llevar a que se agraven los impactos del fenómeno climático y dificultar la implementación de las políticas del posacuerdo. Colombia es el principal exportador de carbón de América Latina, el décimo primero en el mundo, y su principal producto de exportación es el petróleo. Es decir, si bien el país contribuye a la mitigación del cambio climático con un bajo uso de energías fósiles para satisfacer la demanda interna de electricidad, contribuye también a las emisiones globales al exportar millones de toneladas de combustibles fósiles a otros países (*La Silla Vacía*, 2014). En otras palabras, “celebrar la mitigación que promueve Colombia no tiene mayor importancia cuando se compara con el efecto del uso del carbón en el panorama global. El daño que la combustión del carbón colombiano genera es mucho más que los esfuerzos de mitigación que se están realizando” (Sarmiento, 2010). En ese sentido, reconvertir este modelo económico es importante no solo desde la óptica de los costos que se analizaron en la sección anterior, sino desde la perspectiva de cambio climático.

Finalmente, un cuarto reto relacionado con el cambio climático es el de la agricultura y la ganadería. Después del sector de energía, el segundo sector que más GEI emite es el de “agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra” (43 %). Las principales emisiones dentro de este sector se deben al uso de las tierras forestales convertidas en pastizales. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), este sector ...que incluye las emisiones por actividades agropecuarias y por uso y cambio en el uso de la tierra (incluida la deforestación), ha sido históricamente [el] que aporta las mayores emisiones de GEI en Colombia, presentando un crecimiento general en el periodo 1990 a 2010, determinado por variables como el incremento en las cabezas de ganado y uso de fertilizantes. (Ideam, PNUD, MADS, DNP y Cancillería, 2015, p. 20)

Por ende, el reto también está en repensar el modelo agrícola y ganadero que se ha venido implementado para que el mismo sea resiliente a los efectos del cambio climático y ayude a mitigar sus impactos.

En síntesis, los desafíos en relación con la construcción de paz y el cambio climático le imponen el reto al Gobierno, y al país, de incorporar políticas serias de mitigación y adaptación al cambio climático, reevaluar las fuentes de energía que se utilizan dentro del país para reducir su vulnerabilidad frente a las sequías y reconvertir el modelo económico, basado

en la exportación de combustibles fósiles, y el modelo de ganadería extensiva, para que sea compatible con los esfuerzos de mitigación del cambio climático. Estas políticas y esfuerzos son necesarias a la luz del posacuerdo, pues de no llevarse a cabo pueden poner en riesgo la implementación de las políticas para la construcción de paz e incentivar la generación de nuevos conflictos.

Los desafíos expuestos en esta sección son particularmente relevantes para los municipios priorizados para el posacuerdo pues, como muestran los mapas 4 y 5, en estos municipios ya hay una alta presencia de industrias extractivas. En el 85 % de los municipios hay áreas de interés para la explotación de hidrocarburos<sup>40</sup> y en el 73 % de los municipios hay títulos mineros vigentes.<sup>41</sup>

Como se puede ver, si bien hasta el momento la actividad minera se ha desarrollado principalmente en la región andina y caribe del país, es probable que, como se explicó más arriba, con la cesación del conflicto aumente el interés por explotar áreas a las que antes no se podía acceder por el conflicto, como la Amazonia. El sector de hidrocarburos ya tiene una fuerte presencia en estas áreas. Incluso, como mencionamos más arriba, tras el escándalo que se dio por la licencia que otorgó la ANLA en La Macarena, el presidente de Ecopetrol manifestó que uno de los beneficios de la paz es que se podría entrar al Caquetá y a sitios que antes estaban vedados por el conflicto de forma mucho más fuerte para explotar más petróleo (*El Espectador*, 2016e).

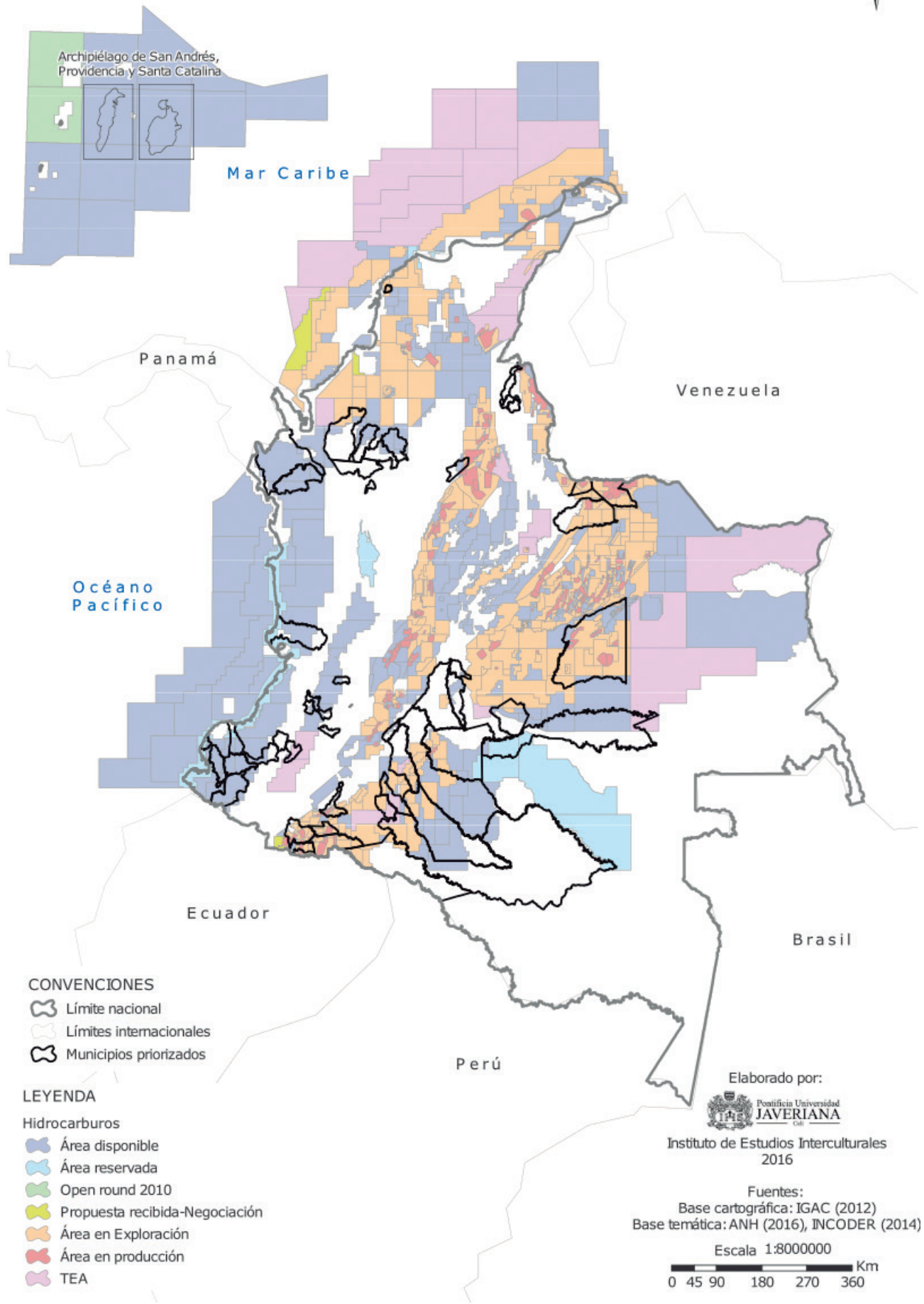
El desarrollo de municipios particularmente afectados por el conflicto es necesario y la explotación de recursos naturales puede garantizar, en cierta medida, que estos reciban ingresos e inversiones importantes. Sin embargo, los costos sociales, ambientales, políticos y culturales son considerables, y más aún si se tienen en cuenta las particularidades especiales de estas regiones. Ya más arriba vimos cómo en estos municipios se sobreponen figuras especiales como resguardos indígenas, áreas de protección ambiental y zonas de reserva campesina. La explotación de recursos naturales puede entrar en tensión con estas figuras y generar nuevos conflictos. Igualmente, el mapa 6 muestra cómo en los municipios priorizados,

---

**40** Mapa de Tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, diciembre de 2015.

**41** Respuesta a derecho de petición radicado ante la Agencia Nacional de Minería. Los datos corresponden al Catastro Nacional Minero, con fecha 25 de enero de 2016.

**MAPA 4**  
**Hidrocarburos en Colombia**



**MAPA 5**  
**Minería en Colombia**



Archipiélago de San Andrés,  
Providencia y Santa Catalina



Mar Caribe

Panamá

Venezuela

Océano  
Pacífico

Ecuador

Brasil

Perú

**CONVENCIONES**

- Límite nacional
- Límites internacionales
- Municipios priorizados

**LEYENDA**

- Área Estratégica Minera (2014)
- Solicitud minera (ANM, 2014)
- Título minero (ANM, 2014)
- Zona minera especial (2012)
- Zona minera indígena (2012)
- Zona minera de comunidades negras (2012)

Elaborado por:



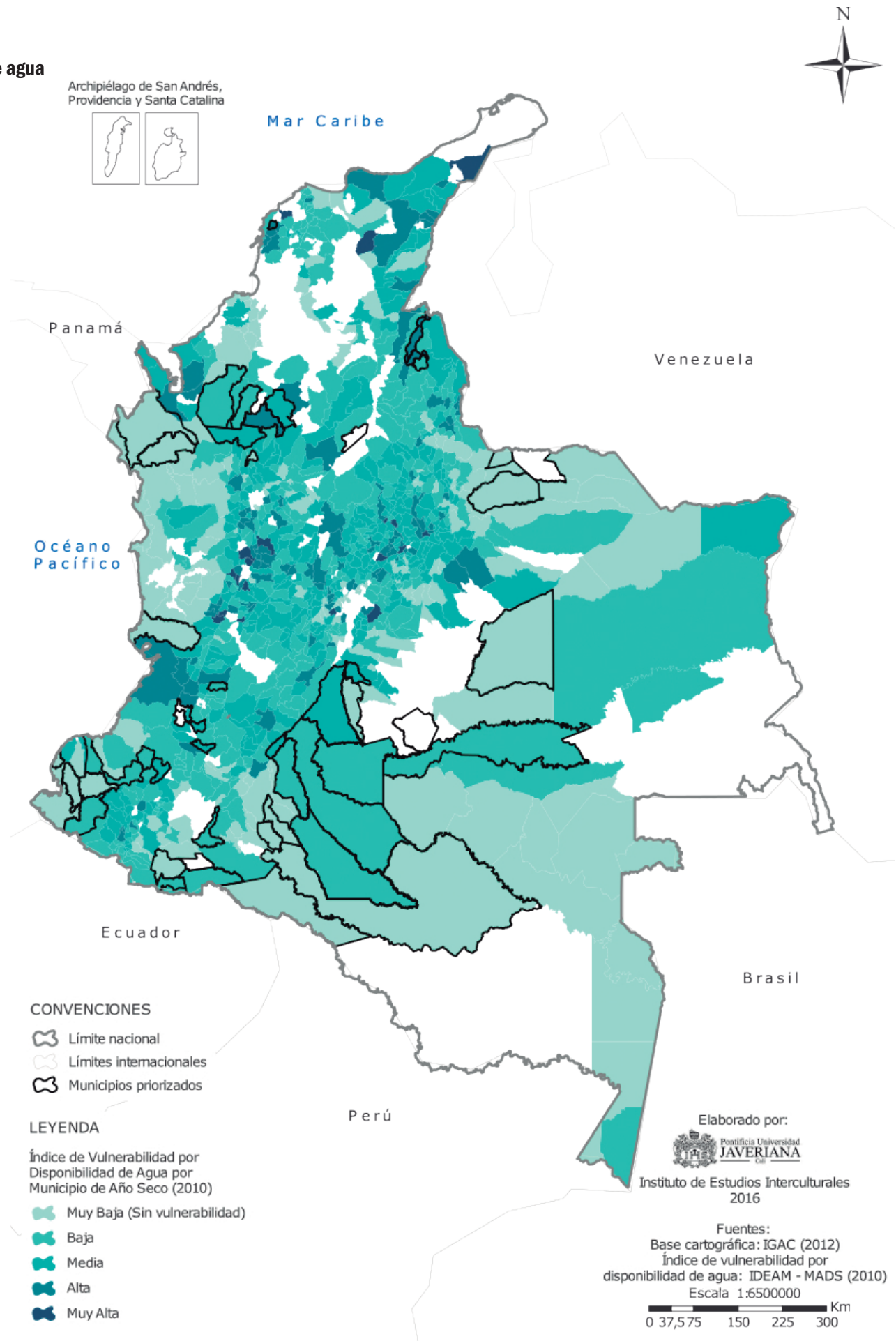
Instituto de Estudios Interculturales  
2016

Fuentes:  
Base cartográfica: IGAC (2012)  
Base temática: ANMH (2014),  
INCODER (2014)

Escala 1:6500000

0 37,575 150 225 300 Km

**MAPA 6**  
**Vulnerabilidad**  
**por disponibilidad de agua**



también hay una vulnerabilidad relacionada con el desabastecimiento de agua, que se puede exacerbar con los efectos del cambio climático.

El mapa 6 muestra cómo en 13 de los 49 municipios hay un índice de vulnerabilidad de agua alto o medio, y en 15 hay una vulnerabilidad baja. Esto significa que en estos municipios el sistema hídrico tiene un alto o mediano grado de fragilidad que, ante amenazas como las sequías, puede llegar a generar un desabastecimiento hídrico. Si la problemática del agua y la posibilidad de que los efectos del cambio climático (como las sequías) la exacerben no son tenidos en cuenta al momento de desarrollar actividades extractivas en estos territorios, se pueden generar fuertes tensiones por el uso de los recursos. Las actividades extractivas requieren de grandes cantidades de agua y generan una mayor deforestación pues es necesario remover tierra y construir campamentos, plataformas y carreteras. Las actividades agrícolas, por su parte, también utilizan una cantidad significativa de agua. De hecho, el sector agrícola representa el 46,6 % de la demanda de agua a nivel nacional (Ideam, 2015, p. 172). Por ende, el desafío consiste en analizar los impactos de estas actividades teniendo en cuenta las particularidades de los territorios y garantizar que las mismas no afecten la riqueza ambiental, los servicios ecosistémicos ni los proyectos de vida que se piensan desarrollar en estos territorios en la etapa del posacuerdo. En términos generales, el posacuerdo seguramente generará un aumento de la inversión extranjera en actividades extractivas y agrícolas, lo que plantea el reto de repensar el modelo que se está aplicando con miras a reducir los costos y aumentar los beneficios.

## **El desafío de la institucionalidad ambiental**

El tercer desafío gira en torno a las instituciones ambientales necesarias para la construcción de la paz. Para garantizar un manejo sostenible del medio ambiente dentro del proceso de construcción de paz, y superar los desafíos ya analizados como la determinación de usos compatibles con las zonas de reserva forestal o la reconversión de actividades productivas, el país requiere de instituciones ambientales fuertes, presentes especialmente en los territorios que más han sufrido el conflicto. Al hablar de las instituciones ambientales nos referimos a todas las instituciones del sector público que desempeñan funciones encaminadas a controlar, proteger y conservar el medio ambiente. Incluimos, entonces, a instituciones del nivel central como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la ANLA, la Unidad de Parques Nacionales Naturales y los ins-

titutos de investigación vinculados a dicho Ministerio, y en el nivel regional a las CAR. Cuando hablamos del sector ambiental estamos haciendo referencia a ese conjunto de instituciones. Y, finalmente, al referirnos al Sistema Nacional Ambiental (SINA)<sup>42</sup> nos referimos al conjunto de orientaciones, normas, recursos, programas e instituciones encaminados a poner en marcha los principios que guían la política ambiental del país. Este sistema es más amplio que el sector ambiental pues incluye a las entidades territoriales y organizaciones civiles que contribuyen a los objetivos de política ambiental del país, además de las normas que regulan el sector.

El desafío en términos institucionales es significativo, pues el sector ambiental nunca ha sido robusto y se ha venido debilitando progresivamente. Esta situación es paradójica pues si bien el país fue uno de los pioneros en la creación de políticas e instituciones ambientales<sup>43</sup> y además las desarrolló durante algunos de los años más críticos del conflicto armado, ahora que se aproxima el fin del mismo, que es cuando más se van a necesitar para evitar caer en un espiral negativo, las instituciones del sector

---

**42** La Ley 99 de 1993 define el SINA en su artículo 4° como “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

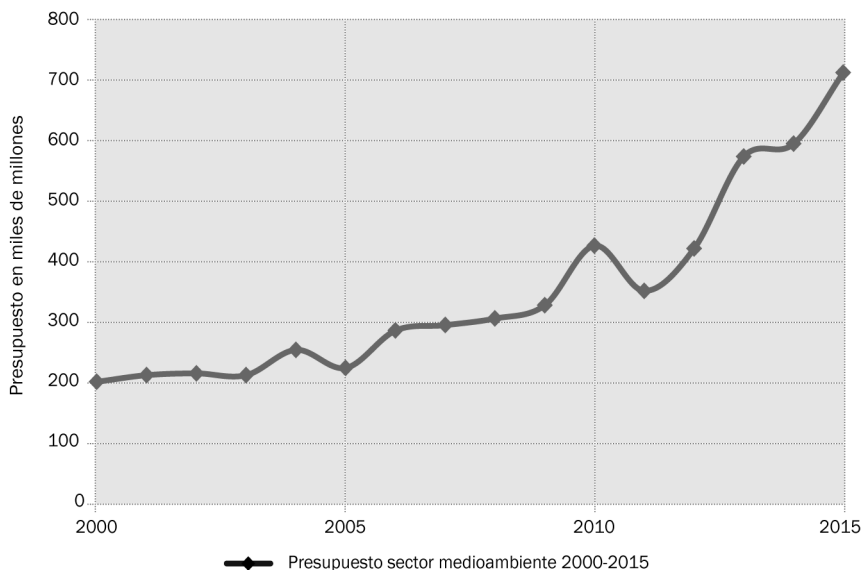
El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

Parágrafo. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental (SINA), seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios”.

**43** Algunos ejemplos incluyen el Código de Recursos Naturales de 1974, que fue el primer código de su tipo en la región; la constitución “ecológica”, la creación de un Ministerio de Ambiente mientras otros países de la región (p. ej. Chile) los crearon en la década del 2000.

## GRÁFICA 1

### Presupuesto del sector ambiental 2000-2015



**FUENTE:** Bitácora. Cifras Presupuestales. Ministerio de Hacienda, mayo de 2015.

están débiles (Canal y Rodríguez, 2008; Carrizosa, 2008; Guhl y Leyva, 2015; Rodríguez, 2009).

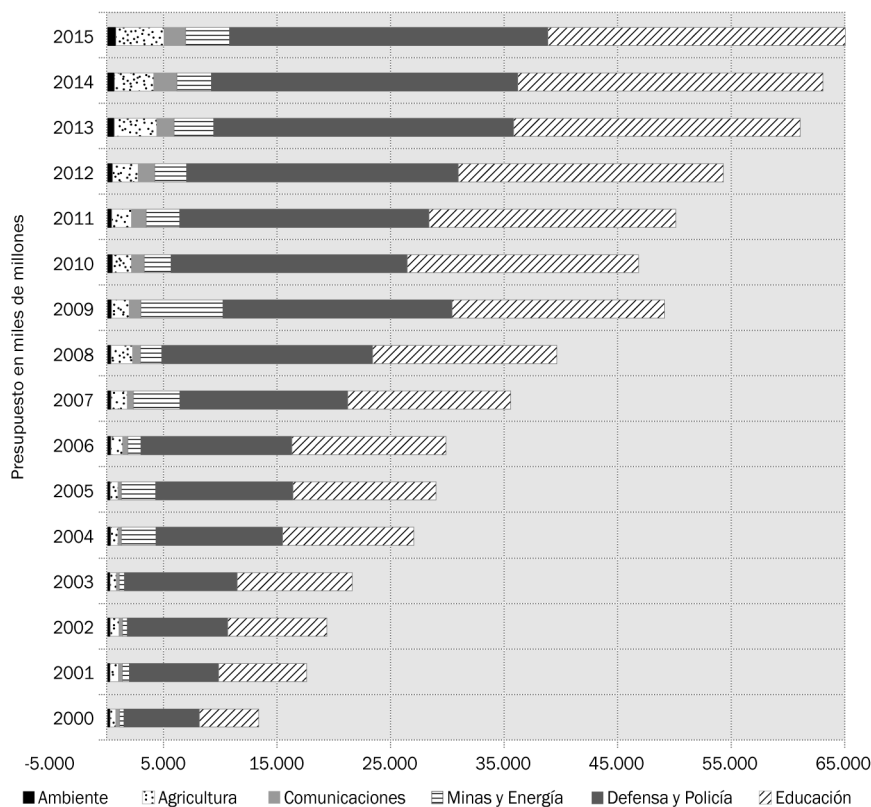
La debilidad institucional se manifiesta de diferentes maneras y tiene varias explicaciones. Un primer síntoma es el bajo presupuesto destinado al sector ambiental y el poco crecimiento que ha tenido a través de los años. La gráfica 1 muestra cómo entre 2000-2010 el aumento de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinados al sector ambiental fue mínimo. Si bien en los últimos años (2011-2015) el presupuesto destinado a este sector ha venido en aumento, aún es significativa y comparativamente bajo. Por ejemplo, si lo comparamos con el de otros sectores como Agricultura, Comunicaciones, Minas y Energía, Educación y Defensa (gráfica 2) es claro que ha crecido a un ritmo inferior al de estos sectores y que se encuentra por debajo de todos ellos.

La asignación presupuestal del sector ambiental evidencia la poca prioridad que se le ha dado al mismo en la política nacional (Guhl, 2015). Según la evaluación ambiental de la OCDE (2014, p. 82), el gasto en protección ambiental<sup>44</sup> de Colombia es bajo en comparación con el de otros

**44** Debe aclararse que el gasto en protección ambiental no es lo equiva-

## GRÁFICA 2

### Presupuesto por sectores 2000-2015



**FUENTE:** Bitácora. Cifras Presupuestales. Ministerio de Hacienda, mayo de 2015.

países miembros de esa organización, incluso cuando estos estaban en una fase de desarrollo similar a la de Colombia. Igualmente, esta organización concluyó que “hay pruebas de que la falta de recursos financieros impide a las autoridades ambientales llevar a cabo sus funciones” (OCDE, 2014, pp. 81-82).

Frente a este panorama, uno de los retos para la etapa de posacuerdo consiste en aumentar los recursos destinados al sector ambiental para

te al presupuesto del sector ambiental de las gráficas 1 y 2. El gasto en protección ambiental que estudia la OCDE hace referencia al gasto en: i) control y reducción de la contaminación, la gestión de residuos y aguas residuales, la restauración del suelo y de las aguas residuales, la restauración del suelo y otras actividades de protección ambiental, y ii) protección de la diversidad biológica y el paisaje (OCDE, 2014, p. 103).

que pueda cumplir con sus funciones y enfrentar todos los desafíos del posacuerdo descritos arriba. Una alternativa para aumentar los recursos del sector consiste en aumentar los ingresos fiscales que recibe el Estado a través de impuestos relacionados con el medio ambiente, es decir, los impuestos que percibe por actividades que generan impactos ambientales negativos. En 2011, los impuestos relacionados con el medio ambiente representaron el 0,7 % del PIB y tan solo el 3,7 % del ingreso tributario total, lo cual está muy por debajo del promedio de los países de la OCDE en donde estos impuestos representan el 1,6 % del PIB y el 5,6 % del ingreso tributario (OCDE, 2014). Tanto en los países miembros de la OCDE como en Colombia, el ingreso proveniente de estos impuestos procede de gravámenes a combustibles para transporte. Esto significa que otros productos energéticos que generan un impacto ambiental, como los combustibles de cocina, no están gravados. A esto se suma que, como expusimos en la sección anterior, actividades que generan un daño ambiental significativo como la minería tienen un tratamiento tributario favorable y generan un bajo recaudo fiscal. Por ende, el Gobierno tiene el reto de reformular los impuestos que está recibiendo de estas industrias y, en general, aumentar el recaudo de impuestos relacionados con el medio ambiente.

En el ámbito territorial, la asignación de los recursos también es problemática y contribuye a la debilidad institucional. Los recursos que reciben las CAR dependen, en gran medida, del impuesto predial y de la generación eléctrica. Esto hace que se favorezca a las CAR de los territorios en donde hay mayor población o proyectos de generación eléctrica y deja a las regiones que son ambiental y ecosistémicamente valiosas (y por ende menos pobladas) en situación de desventaja. Así, las corporaciones con jurisdicción en zonas menos pobladas terminan castigadas presupuestalmente. Paradójicamente, las zonas menos pobladas coinciden con áreas en donde hay porciones importantes de ecosistemas bajo alguna figura de protección (PNUD, 2014, p. 116). En efecto, las CAR que tienen competencia sobre los municipios priorizados son las que menores recursos reciben. Esto es particularmente llamativo si se tiene en cuenta que, como mostramos en el mapa 2, en la mayoría de estos municipios hay figuras de protección o conservación como áreas de reserva forestal, y que, como mostramos en el mapa 3, más de la mitad de la deforestación del país se encuentra allí. Si las CAR de estos municipios no se fortalecen financiera y técnicamente, es muy probable que la migración poblacional hacia esos territorios y los proyectos de infraestructura y desarrollo que se van a lle-

var a cabo para implementar los acuerdos agraven el deterioro ambiental en estos municipios.

Además del bajo presupuesto, una segunda debilidad del sector ambiental proviene de la desregulación del SINA y la centralización en el nivel Gobierno nacional, sin una coordinación eficiente y coherente con los niveles locales. Esta desregulación es el resultado de diferentes reformas al SINA por parte del Ejecutivo y el Legislativo. Por ejemplo, la fusión del Ministerio de Ambiente con el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Económico entre 2002 y 2011 tuvo serias implicaciones para el sector ambiental, pues las políticas ambientales pasaron a segundo plano mientras los asuntos de servicios públicos, desarrollo territorial y económico se convirtieron en eje central (Guhl, 2015; Rodríguez, 2009). Esta fusión llevó a que se debilitara y desregulara la gestión ambiental como eje integral de la política nacional y a que se disminuyera el rol del Ministerio dentro de la política ambiental. En 2001, por ejemplo, con la reforma al Código de Minas, se le restaron competencias al Ministerio de Ambiente y a las CAR para el otorgamiento de licencias ambientales en el sector minero; y en el 2003, prácticamente se eliminó la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación, encargada de asegurar la incorporación integral del tema en los planes y programas de los diferentes sectores (Rodríguez, 2009).

El Ejecutivo también ha venido desregulando funciones esenciales para que el sector ambiental pueda cumplir los fines de la política ambiental del país. Cada vez son menos las actividades que requieren licencia ambiental y ha habido “una manifiesta tendencia a flexibilizar los procesos de licenciamiento, disminuyendo las actividades y requisitos necesarios para evaluar mejor los proyectos” (Rodríguez, 2011, p. 1). Los tiempos para otorgar o negar la licencia se han reducido por “peticiones concretas de los sectores productivos” (p. 11). Además, desde inicios de 2015, la ANLA está utilizando un mecanismo de pago por obra cumplida a quienes son contratados para hacer los informes para las licencias ambientales, incentivando a que hagan el estudio lo más rápido posible para poder obtener el pago (*Semana Sostenible*, 2016a). El punto es que un cambio en las competencias y una reducción en los tiempos como meta y no como producto de una mayor eficiencia, puede llevar a que se adelanten los estudios sin la rigurosidad que ameritan (CGR, 2006, p. 68; Negrette, 2013, pp. 35-36).

Asimismo, ha habido una tendencia creciente liderada por el Ejecutivo a centralizar la mayoría de las decisiones ambientales en el Gobierno

nacional. Un ejemplo de esto es lo que sucedió con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que establecía que la ANLA sería la única competente para otorgar licencias para proyectos de interés nacional (PINES), dejando de lado las competencias de las CAR. Si bien esta disposición fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional (sentencia C-035 de 2016), es una muestra de la tendencia hacia la centralización que ha generado mayor conflictividad y ha debilitado la gestión ambiental al alejarla de los territorios. También, el hecho de que la ANLA haya otorgado la licencia ambiental para la explotación de petróleo en La Macarena sin tener en cuenta que Cormacarena había establecido que el proyecto no era viable, es una muestra clara de la falta de articulación que hay entre las entidades regionales y las centrales. Esta falta de articulación, sumada al hecho de que la mayoría de decisiones se toman desde el nivel central y no desde el nivel más cercano al territorio, lleva a que se tomen decisiones incorrectas y poco viables desde el punto de vista ambiental que, como se verá en el siguiente apartado, no consultan los intereses de las comunidades y los instrumentos locales de planificación.

El Ejecutivo ha intentado limitar las competencias y facultades de las entidades territoriales para participar en decisiones sobre temas con implicaciones ambientales, específicamente en las decisiones sobre minería. Así, por ejemplo, el artículo 37 del Código de Minas establecía que, por ser el subsuelo propiedad del Estado, a las entidades territoriales les quedaba prohibido excluir zonas de la minería. Si bien dicho artículo también fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional por vicios de forma (sentencia C-273 de 2016), el hecho es que la Corte ha reiterado que son los municipios quienes tienen la competencia para reglamentar los usos del suelo y decidir sobre el desarrollo de su territorio, y dado que la minería es una actividad que afecta el suelo e incide sobre el desarrollo del territorio, los municipios deben ser parte de la decisión sobre si se realiza minería o no.

El procedimiento de participación o mecanismo de concertación entre la nación y los municipios no se ha desarrollado y aún no es claro cuáles son las formas en las que los municipios pueden incidir en la toma de decisiones sobre actividades extractivas. Esto ha generado tensiones entre el nivel central y el local y numerosas demandas, pues los territorios sienten que las “locomotoras” mineras y petroleras se están imponiendo desde el centro sin tener en cuenta las particularidades sociales, ambientales y económicas de los territorios. En una entrevista con la revista *Semana*

(2016), el alcalde de Ibagué, que propone realizar una consulta sobre minería, manifestó su inconformidad con la imposición de la política minera desde Bogotá al decir que:

[1]o que buscamos [con la consulta sobre minería] es que en Colombia se conozca con claridad que el virreinato de Bogotá no puede pretender que se nos coarte la autonomía a la que tenemos derecho. La Constitución no da lugar a dudas al afirmar que Colombia es una República unitaria con autonomía de sus regiones.

Según el medio de comunicación, la afirmación del alcalde “representa una voz que retumba cada vez más en las regiones y que rechaza que desde el Gobierno central se tomen decisiones estructurales para los municipios” (*Semana*, 2016). Por ende, la implementación de una paz con enfoque territorial y ambiental exige una definición clara de las competencias de las diferentes instituciones en materia ambiental, y de la forma en que estas competencias se armonizan con las de otros sectores.

La falta de coordinación por parte del Ministerio de Ambiente también contribuye a la debilidad del sector. Si bien se ha intentado garantizar el principio de integralidad en la política ambiental dándole funciones ambientales a muchas instituciones, la coordinación entre ellas es mínima y solo incrementa la desregulación e incoherencia del sector (Leyva, 2015, pp. 144-145). Espacios de coordinación que existen sobre el papel, como el Consejo Nacional Ambiental, en la práctica son muy débiles. El Consejo, que en teoría se debe reunir para diseñar políticas ambientales nacionales, no tiene recursos asignados ni soporte institucional y se ha convertido en un espacio de carácter informativo en donde no se toman decisiones relevantes (Guhl, 2015, p. 91). Tanto así que la OCDE (2014, p. 50) concluyó que “a pesar del alto nivel de sus miembros, el Consejo carece de autoridad para llevar a cabo sus funciones de coordinación e integración de políticas”. Algo similar ocurre con la coordinación que debe haber entre el nivel central y las CAR. Si bien es importante que estas corporaciones gocen de autonomía, el desafío consiste en que exista una coordinación mínima con el nivel central para tener una política ambiental coherente (Canal y Rodríguez, 2008, p. 346).

Una tercera debilidad del sector ambiental es el escaso peso institucional del Ministerio de Ambiente y la alta rotación de los jefes de cartera. Desde la creación del Ministerio en 1993 ha habido 15 ministros y el tiempo promedio que han durado en el cargo es 1,6 años.

La superabundancia de ministros de ambiente se explica también por el escaso nivel político que le otorgan los gobiernos al asunto ambiental. En ocasiones, el cargo ha servido para ubicar a personas que por diversas razones corresponden a cuotas políticas que hay que llenar o que tienen otras ocupaciones y encargos para cuya realización es importante otorgarles la categoría que concede el cargo. (Guhl, 2015, p. 86)

La inestabilidad del cargo de ministro de Ambiente ha llevado a que los grupos de trabajo se reconfiguren constantemente, haciendo que un trabajo de largo impulso sea difícil de concretar.<sup>45</sup> Por ende, un reto fundamental para fortalecer el sector ambiental es darle mayor peso e importancia política a la cabeza del sector. Quienes trabajan en el MADS, o en cualquier institución del sector ambiental, deberían ser las personas más capacitadas para hacerlo, pero la falta de recursos tanto en el nivel regional como en el nacional, y el poco peso político que tiene el Ministerio hace que esto sea un reto difícil.

Existe otro desafío en el mismo sentido: la necesidad de fortalecer técnicamente a las diferentes instituciones del sector ambiental, especialmente las del nivel territorial. Las autoridades ambientales que tienen jurisdicción sobre los territorios más afectados por el conflicto deberían poder actuar de la forma más técnica, transparente y eficiente posible. Ello es un desafío pues las CAR, en términos generales, tienen un bajo índice de transparencia, y han estado sujetas a una “captura reguladora”, entendida como el ejercicio de una influencia indebida de sectores políticos y económicos en materia de regulación y del ejercicio de otras funciones en detrimento del interés general (Canal y Rodríguez, 2008, p. 354). Esta situación, sumada a la falta de recursos, también ha debilitado la capacidad técnica de las CAR, pues además de que se ha reducido el tamaño del personal, quienes trabajan allí no siempre son contratados por su capacidad técnica.<sup>46</sup> Por ende, uno de los retos para que estas autoridades puedan

---

**45** La planta de personal de otras instituciones del SINA también se ha visto debilitada. Tras la fusión con el Ministerio de Medio Ambiente con el Ministerio de Vivienda en el 2002, instituciones como el Ideam se ven obligadas a recortar su planta de personal y presupuesto. “Del Instituto salen entonces científicos calificados y personal de mucha experiencia, se jubilan otros que no son reemplazados y se nombran algunas personas que no están capacitadas y tratan de entender las labores institucionales en su complejidad” (Leyva, 2015, p. 166).

**46** De acuerdo con Canal y Rodríguez (2008, p. 353), “las corporaciones

ejercer sus funciones y garantizar que la implementación de los acuerdos de paz no vaya en detrimento del patrimonio natural del país es fortalecerlas tanto financiera como técnicamente, y garantizar que sus órganos de gobierno actúen con transparencia e independencia de los intereses políticos y económicos de la región.

Como puede verse, los desafíos en términos de institucionalidad son considerables. El sistema ambiental, que fue innovador y relativamente fuerte durante las décadas de los setenta y noventa (Carrizosa, 2008; Mance, 2008; Rodríguez, 2009), actualmente presenta numerosas debilidades que podrían resultar en una débil gestión ambiental en la etapa de posacuerdo. El fortalecimiento del sector ambiental es un desafío prioritario para garantizar que la implementación de los acuerdos y los proyectos y las intervenciones que se desarrollen en el marco del proceso de construcción de paz no generen un deterioro ambiental y no agraven las tensiones existentes sobre territorios que ya son vulnerables.

## **El desafío de la democracia ambiental**

Un cuarto desafío gira en torno a la democracia ambiental, entendida como el derecho que tienen los ciudadanos, las comunidades y las entidades locales de participar en las decisiones relacionadas con el medio ambiente que los afecten. El concepto de democracia ambiental incorpora entonces la noción de la democracia participativa, según la cual el ciudadano debe tener la posibilidad real de ser parte de las decisiones de carácter público y la certidumbre “de que no será excluido del debate, del análisis, ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria” (Corte Constitucional, sentencia C-021 de 1996). A esto se suma el mandato constitucional que establece que los ciudadanos deben poder participar en las decisiones relacionadas con el medio ambiente (art. 79 CP). Este mandato, a su vez, incorpora el reconocimiento hecho en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 según el cual “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. La democracia am-

---

cuentan en su conjunto con una capacidad técnica que no parece consistente con una de las justificaciones de su creación: contar con una entidad regional que en virtud de su autonomía administrativa y financiera pudiese contratar especialistas de alto nivel, con estabilidad a largo plazo, y adquirir una infraestructura de laboratorios que les permitiese ejercer con solvencia las funciones propias de la autoridad ambiental”.

biental incluye también el respeto de las competencias de las autoridades locales relacionadas con el manejo del medio ambiente y el cumplimiento del principio de subsidiariedad según el cual “la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos” (Corte Constitucional, sentencia C-072 de 2014). En esa medida, el concepto de democracia ambiental implica que tanto las autoridades locales que tienen competencia legal para regular asuntos relacionados con el medio ambiente, como los ciudadanos afectados por esas decisiones tengan la posibilidad real de participar de forma activa y eficaz en las decisiones ambientales y cuenten con la debida información para hacerlo.

La construcción de una paz territorial que tenga como eje transversal la gestión del medio ambiente tiene como reto garantizar una verdadera democracia ambiental. Si las decisiones relacionadas con el medio ambiente y con el uso de los recursos naturales se toman sin la participación de quienes conocen el territorio, viven las consecuencias de su ordenamiento —o falta de ordenamiento— y dependen de los recursos que provee, carecerán de calidad, credibilidad y legitimidad, pero además pueden agravar las tensiones entre los ciudadanos y el Estado y potencializar el surgimiento de nuevos conflictos precisamente por la falta de legitimidad. El reto consiste en dejar de ver la participación de estos actores como un “cuello de botella”,<sup>47</sup> y entenderla como una verdadera oportunidad para alcanzar un desarrollo más equitativo y sostenible, y como el instrumento para lograr una paz territorial legítima (Razzaque, 2013). Por ello, a continuación se analizarán en mayor detalle los desafíos que surgen en torno a la participación de las entidades locales. Igualmente, se analizarán la tensión y los desafíos que surgen por la ausencia de participación de las comunidades y la forma en que esto puede impactar el proceso de construcción de paz.

---

47 El Conpes 3762 de agosto de 2013 concluye que “Los principales *cuellos de botella* que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos en estos sectores [minería, hidrocarburos, energía y transporte] son, entre otros, procesos relacionados con la adquisición de predios, *con la consulta previa a comunidades, las relaciones con las comunidades de las diferentes regiones*, y con los permisos y trámites ambientales” (énfasis agregado).

Un primer desafío relacionado con la democracia ambiental es la creciente tensión entre el nivel local y el central en torno a quién tiene la competencia para decidir sobre si se realizan o no actividades de explotación de los recursos naturales no renovables en un territorio. La reciente decisión de la Corte Constitucional (C-035 de 2016), que determinó que el Gobierno central no podría declarar “Áreas estratégicas mineras” sin la participación de las entidades locales;<sup>48</sup> el candente debate sobre la legalidad de las consultas populares relacionadas con minería o hidrocarburos en municipios del Tolima y Casanare;<sup>49</sup> la declaratoria inconstitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas,<sup>50</sup> que como explicamos esta-

---

**48** Mediante la sentencia C-035 de 2016, en la cual la Corte estudió la constitucionalidad de algunos artículos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se determinó que la declaratoria de Áreas Estratégicas Mineras sería constitucional siempre y cuando en el procedimiento de declaratoria hubiese una concertación entre las autoridades locales y la autoridad competente (ANM). En dicha sentencia, la Corte manifestó lo siguiente: “si no existe un mecanismo de coordinación entre la Autoridad Nacional Minera, o el Ministerio de Minas y Energía, según sea el caso, y las autoridades municipales respectivas, no existe una garantía suficiente de que el ejercicio de la competencia en cabeza de la nación no impida el ejercicio de las competencias y facultades otorgadas constitucionalmente a las autoridades municipales, quienes se encuentran más cerca del ciudadano, de sus asuntos, e intereses en el territorio nacional”.

**49** El debate sobre las consultas populares mineras o petroleras ha girado, principalmente, en torno a la competencia de los municipios para regular temas relacionados con el subsuelo. Quienes argumentan que las consultas populares sobre minería e hidrocarburos son inconstitucionales, lo hacen con base en la provisión constitucional que establece que los recursos del subsuelo son propiedad del Estado (art. 332 CP) y en el artículo 37 del Código de Minas, que antes de ser declarado inconstitucional (C-273 de 2016), establecía que los municipios no podían declarar zonas excluidas de la minería. Quienes defienden la legalidad de las consultas, lo hacen con base en las competencias que tienen los municipios para regular los usos del suelo y ordenar el desarrollo de su territorio, y en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que específicamente prevé este tipo de consultas para proyectos mineros. Si bien ya se han realizado dos consultas populares de este tipo, una sobre minería (Piedras, Tolima) y otra sobre hidrocarburos (Tauramena, Casanare) y al momento de edición de este documento estaba pendiente la realización de una consulta sobre minería en Ibagué, Tolima, la discusión aun no parece haberse zanjando. De hecho, en el municipio de Pijao, Quindío, el Tribunal Administrativo de dicho departamento declaró inconstitucional una consulta sobre minería por considerar, entre otras cosas, que el municipio carecía de competencia para pronunciarse sobre temas mineros.

**50** Mediante la sentencia C-273 de 2016, la Corte Constitucional declaró

blecía que las entidades territoriales tenían prohibido excluir zonas de su territorio de la minería, el arduo debate por la licencia ambiental que se otorgó en La Macarena,<sup>51</sup> y la reciente sentencia T-445 de 2016 de la Corte Constitucional en donde determinó que las consultas populares sobre minería son legales y que los municipios tienen la facultad para prohibir la minería en sus territorios, entre otras situaciones, son prueba de las tensiones entre la forma como se están tomando estas decisiones y el deseo de las entidades locales de participar en las mismas. Los municipios y las autoridades ambientales sienten que no tienen ni voz ni voto, ni suficiente información sobre las decisiones que afectan sus suelos, sus recursos ambientales y su desarrollo, y el Gobierno insiste en que por el hecho de que el subsuelo es propiedad del Estado (entendido como el Gobierno nacional central) solo él tiene competencia para regular el tema. Así, por ejemplo, tras una consulta popular sobre explotación de hidrocarburos que se realizó en Tauramena, Casanare, el ministro de Minas advirtió que los municipios “no tienen la competencia legal para disponer dónde se puede desarrollar la actividad minera o petrolera” ya que “lo que hay en el subsuelo es propiedad del Estado” (*El País*, 2013). Sin embargo, en las decisiones judiciales arriba mencionadas se ha insistido en que la propiedad estatal de los recursos del subsuelo no implica que este sea el único competente para definir cómo y dónde se explotan estos recursos. Según

---

inexequible el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, que establecía que a los municipios se le prohibía declarar zonas excluidas de la minería. En dicha providencia, la Corte determinó que “la prohibición establecida en el artículo 37 del Código de Minas desconoció la reserva de ley orgánica, por tratarse de una norma contenida en una ley ordinaria, que se refiere a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales (art. 288 C.Po.), en este caso, de la reglamentación del uso del suelo, ya que se les prohíbe a las autoridades locales establecer zonas excluidas de la explotación minera, competencia que se radica en las autoridades nacionales. Así mismo, restringe la facultad de las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales para fijar su plan de ordenamiento territorial” (Comunicado 22 del 25 de mayo de 2016, Corte Constitucional).

51. En el caso de la licencia de La Macarena, la comunidad se manifestó en varias instancias de participación en contra del proyecto, pero no fue escuchada. Como se mencionó más arriba, el Concejo Municipal realizó un cabildo abierto en el que la mayoría de la población manifestó su oposición al proyecto, y también se realizaron audiencias públicas ambientales en donde se manifestó esa posición. Igualmente, Cormacarena también manifestó a la ANLA que no consideraba que el proyecto fuera viable y, aun así, la licencia fue otorgada.

estos fallos, las entidades locales son, de acuerdo con la Constitución y la ley, las competentes para regular los usos del suelo, y por ello deben ser tenidas en cuenta en la toma de decisiones en materia minera.

En muchos casos, la discusión se ha centrado en torno a la falta de capacidad técnica de estas entidades para planear, aprobar y controlar estos proyectos. Ese fue el argumento utilizado, por ejemplo, para sacar a las CAR del proceso de licenciamiento ambiental de los Pines (situación que fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, por considerar que se estaban violando las competencias de la CAR). En esa medida, hay un claro desafío en torno a cómo garantizar el desarrollo de grandes proyectos de interés nacional, que pueden traer beneficios para las regiones y garantizar el desarrollo necesario para el posacuerdo, sin dejar de lado a las entidades y comunidades locales (Razzaque, 2013). El reto está en encontrar un balance en el que se le dé un grado de participación efectiva a las entidades, pero a su vez el poder central pueda impulsar proyectos de importancia nacional. No obstante, si se saca a los territorios del proceso de decisión, como se ha intentado hacer en repetidas ocasiones, la paz territorial y el desarrollo que necesitan estas regiones va a ser difícil de lograr pues la falta de participación genera conflictos y tensiones con las comunidades y autoridades locales que pueden dificultar la implementación del acuerdo de paz.

Ahora bien, más allá de las competencias de las entidades territoriales y de la importancia de que estas intervengan en las decisiones que afectan sus territorios, un segundo desafío relacionado con la democracia ambiental consiste en garantizar la participación de las comunidades en las decisiones relacionadas con el medio ambiente, y dejar de verla como un obstáculo para el desarrollo.<sup>52</sup> En los últimos años ha habido varios

---

**52** Mediante la sentencia T-294 de 2014, M. P. María Victoria Calle Correa, la Corte Constitucional reconoció que “la justicia ambiental incorpora una demanda de *justicia participativa*, esto es, un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, en particular de quienes resultarán efectiva o potencialmente afectados por la ejecución de determinada actividad. Esta dimensión comporta la apertura de espacios en donde los afectados puedan participar en la toma de decisiones relativas a la realización del proyecto, la evaluación de sus impactos, *permitiendo que al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local, que se expresa en la evaluación nativa de los impactos y en la definición de las medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes*” (énfasis agregado).

conflictos que nacen del descontento de comunidades que no quieren determinada actividad en sus territorios, o quieren participar en la definición de la forma en que se va a realizar, pero deben recurrir a las vías de hecho porque sienten que no tienen espacios para participar (Negrette, 2013, p. 39). La movilización por la licencia ambiental otorgada en La Macarena es un claro ejemplo de cómo el municipio tuvo que recurrir a las vías de hecho y a los medios de comunicación para que le pusieran atención. Durante el escándalo, el presidente del Concejo Municipal de La Macarena, Pedro Rocha, recordó que un año antes se había realizado un cabildo al que asistieron cerca 3.000 personas que manifestaron su oposición al proyecto y una audiencia pública en donde los habitantes volvieron a expresar su oposición. Según Rocha, “[l]a ANLA pasó por encima de esas decisiones del pueblo” (*El Espectador*, 2016d), y lo único que logró que esa entidad reversara la decisión fue el escándalo mediático.

En muchos casos, la participación en temas ambientales se ha limitado a las consultas previas con comunidades étnicas, que si bien son fundamentales para la protección de sus derechos y la relación con sus territorios, han sufrido una aplicación problemática e incompleta y tienen el problema de que se limitan a las comunidades étnicas (Rodríguez Garavito y Baquero, 2015). Los demás ciudadanos sienten que no están siendo tenidos en cuenta en las decisiones que afectan sus territorios, y por ende, sus proyectos de vida. Además, muchas decisiones determinantes para el desarrollo de las regiones, como la expedición de un título minero, la declaratoria de un proyecto de interés nacional estratégico e incluso la creación de un parque nacional, generalmente son tomadas en Bogotá. La exclusión de los ciudadanos y la centralización de las decisiones alimentan las tensiones en las regiones y en la ciudadanía, y por ello son un factor de riesgo para la etapa de posacuerdo. Incluso una de las recomendaciones de la OCDE en su evaluación de impacto ambiental fue que es necesario “que se realicen mayores esfuerzos para aumentar la participación pública, particularmente en el proceso de evaluación de impacto ambiental” (OCDE, 2014, p. 44).

Respecto de los municipios priorizados, la evidente contraposición de tensiones ambientales que ya existen y que se pueden exacerbar en un escenario de posacuerdo exige que haya una participación de quienes viven en estos territorios en la definición de la forma en que pueden utilizarlos. Los programas de sustitución de cultivos, de formalización de minería ilegal y los proyectos productivos que se desarrollen tanto para las

comunidades como para las víctimas y excombatientes enfrentan el reto de encontrar una fórmula que permita que sean definidos en conjunto con la comunidad y aprovechando su conocimiento local.

El Acuerdo Final reconoce esta necesidad de participación. El punto sobre RRI establece, por un lado, “que la efectividad, transparencia y buen desarrollo de la RRI dependen en gran medida de la promoción de una amplia participación de las comunidades” y el punto sobre Solución al problema de las drogas ilícitas establece, por otro lado, que “la transformación de los territorios y las alternativas para las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito partirán de la construcción conjunta y participativa entre estas y las autoridades”. En esa medida, es claro que la garantía de la participación es un aspecto fundamental para la implementación del acuerdo de paz y por ello el reto está en materializar esa participación y crear mecanismos e instancias que hagan que la misma sea real, activa y eficaz.

Si bien ya existen instancias y mecanismos de participación para la ciudadanía en temas ambientales,<sup>53</sup> su implementación ha sido débil. Por ejemplo, de los 1.923 procesos de licenciamiento ambiental que ha realizado la ANLA entre 1995 y 2015, tan solo 92 (4,7%)<sup>54</sup> han tenido audiencias públicas ambientales, lo cual evidencia un serio déficit de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales. En esa medida, el desafío consiste en fortalecer estos mecanismos o pensar en la creación de nuevas instancias que garanticen de forma efectiva la participación de los ciudadanos.

La idea subyacente es que si la participación se hace a través de formas organizadas, estructuras legítimas y con actores capacitados y empoderados, podrá dejar de ser vista como un obstáculo al desarrollo para convertirse en un impulso del mismo. Si el sector privado (y el público) percibe que con participación obtiene una información más completa sobre el impacto eventual de sus proyectos en el medio ambiente y evita

---

**53** La Ley 99 de 1993, en desarrollo del principio de participación que, según su artículo 1º, debe guiar la política ambiental colombiana, previó en diferentes mecanismos de participación. Entre ellos está el derecho a intervenir en procedimientos administrativos ambientales (arts. 69 y 70); el derecho a la publicidad de la información ambiental y el derecho de petición (arts. 71 y 74); las audiencias públicas ambientales (art. 72); la acción de nulidad de procedimientos ambientales (art. 73); y la consulta previa para comunidades étnicas (art. 76).

**54** Según respuesta de la ANLA a derecho de petición, febrero 18 de 2016.

costosos conflictos y dilaciones por oposiciones de la comunidad o por errores técnicos, se convertirá en un promotor activo de la misma. Esto, a su vez, generará mayor cohesión entre las comunidades y un mayor nivel de protección del medio ambiente. Garantizar la participación local en el manejo del medio ambiente es una forma práctica y viable (aunque exija tiempo y coordinación) para asegurar que la firma de los acuerdos de paz no lleve a una sustitución de conflictos políticos por conflictos ambientales sino a una verdadera paz territorial y ambiental.

### 3. PROPUESTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ AMBIENTAL

Los desafíos que enfrenta Colombia para que la etapa de posacuerdo no lleve a una degradación ambiental que, a su vez, amenace el proceso de construcción de paz son significativos. Por ello, como hemos argumentado a lo largo del texto, es imprescindible que el medio ambiente sea tenido en cuenta como eje transversal de esta nueva etapa. Tanto en el Acuerdo Final,<sup>1</sup> como en diferentes políticas y leyes, se ha reconocido la importancia de un adecuado manejo del medio ambiente para la construcción de paz. Por ejemplo, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 el Gobierno reconoció que:

Un modelo de desarrollo con una apuesta de crecimiento verde representa para Colombia la oportunidad de realizar procesos productivos con una mayor eficiencia en el uso de los recursos, menores impactos sobre el entorno y mayor resiliencia ante un clima cambiante. Este crecimiento le apuesta a la paz, a reducir los conflictos sociales entre la población cuando se logra ordenar el territorio de acuerdo a su vocación, conservando zonas estratégicas y dejando lugar a las actividades productivas. Asimismo, garantizando la oferta de recursos en calidad y cantidad, de tal forma que el acceso a los bienes y servicios ambientales no sean los factores detonantes de nuevos escenarios de conflicto. (DNP, 2014, pp. 556-557)

---

**1** En el Preámbulo del Acuerdo Final se incluyó el siguiente párrafo: “Atentos a que la nueva visión de una Colombia en paz permita alcanzar una sociedad sostenible, unida en la diversidad, fundada no solo en el culto de los derechos humanos sino en la tolerancia mutua, en la protección del medio ambiente, en el respeto a la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad” (pág. 4).

El reconocimiento de que el modelo de desarrollo le debe apostar a un crecimiento verde es un avance significativo pues, como se vio en el capítulo anterior, el replanteamiento del modelo de desarrollo y de la forma en que se vienen implementando actividades como la minería, los hidrocarburos, la energía, la ganadería y la agroindustria, es un prerrequisito para que la etapa de posacuerdo no conduzca a una degradación ambiental. Sin embargo, más allá del reconocimiento de esta realidad, es necesario avanzar en la formulación e implementación de políticas concretas que tengan como fin enfrentar estos desafíos y permitir que un cambio en el modelo de desarrollo sea posible y viable. Para ello, a continuación presentamos una serie de propuestas y recomendaciones formuladas en torno a los desafíos que presentamos en el capítulo anterior, y en experiencias internacionales que podrían ser útiles y replicables en Colombia. Adicionalmente, clasificamos las propuestas en diferentes grupos dependiendo de su urgencia. Hay propuestas que deben implementarse en el corto plazo, otras en el mediano y otras en el largo plazo.

## **Propuestas para el uso del territorio**

Como vimos, el primer grupo de desafíos gira en torno a los usos del territorio en la etapa de posacuerdo, en especial en torno a las tensiones que pueden generar las diferentes figuras de reglamentación especial, la reforma rural que el Gobierno planea realizar, el proceso de restitución de tierras, el establecimiento de Zonas veredales transitorias para la normalización y los actuales conflictos de uso del suelo que existen en el país. Para enfrentar estos desafíos formulamos las siguientes propuestas:

### ***Propuestas de corto plazo***

**Ordenar ambientalmente el país:** una de las principales tareas que fija el Acuerdo Final y que será fundamental para una paz ambiental estable y duradera, es el ordenamiento ambiental del país dentro de los dos años siguientes a la firma de los mismos. Este ordenamiento deberá comenzar por definir y delimitar los ecosistemas estratégicos del país, como páramos y humedales, que deben ser especialmente protegidos. Luego, el Gobierno debe organizar las actividades económicas a partir del ordenamiento ambiental, y no en el sentido contrario. El ordenamiento de dichas actividades deberá determinar en qué territorios se puede intervenir con qué actividades, y en qué territorios se debe excluir cualquier tipo de intervención. Este ordenamiento ambiental y económico, si bien debe hacerse a nivel nacional, deberá tener en cuenta las particularidades regionales y

locales, contar con la participación de los actores locales y reconocer las complejidades ecosistémicas.

**Zonificar las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959:** la falta de coherencia entre las diferentes normas que regulan el ordenamiento de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 puede llevar a que en la etapa de posacuerdo se realicen sustracciones para adelantar actividades que pueden afectar negativamente el medio ambiente y las zonas previamente reconocidas por su valor ecológico. Por ello proponemos en primer lugar que el MADS aclare cómo se relacionan las zonas tipo A, B y C, con las categorías previamente establecidas y aún vigentes en la misma Ley 2 y en el Código de Recursos Naturales. Es importante que en la zonificación (ya sea con la figuras del Código o con las zonas A, B y C) se deje claro cuáles zonas no podrán ser sustraídas de las reserva y cuáles sí se pueden sustraer, pues actualmente todas las zonas (A, B y C) puedan ser objeto de sustracción, perdiéndose el objetivo de zonificación de la Ley 2 y del Código de Recursos Naturales. El Ministerio también debe determinar qué usos se admiten en cada una de las zonas que no permitan la sustracción. La definición de estos usos y actividades debe realizarse con base en los estudios pertinentes y garantizando la participación de las autoridades locales y de quienes habitan dichas áreas y serán afectados por el tipo de zonificación adoptada. Consideramos que en las zonas que vayan a ser sustraídas para hacer parte del Fondo de Tierras, restituir a víctimas o desarrollar actividades económicas, se deberían permitir únicamente usos que sean rentables pero que no generen una expansión de la frontera agropecuaria. Más abajo listamos algunas actividades que pueden ser acordes con esa finalidad.

**Regular integralmente los servicios ecosistémicos:** una tarea prioritaria que tiene el Gobierno para garantizar que las intervenciones y políticas del posacuerdo avancen hacia un crecimiento verde y garanticen la conservación y protección del medio ambiente, es la regulación integral de los servicios ecosistémicos. Como se vio en el capítulo anterior, si bien hay iniciativas como BanCO2 o REDD+ (reducción de emisiones por deforestación y degradación), que han intentado avanzar en ese sentido, aún hace falta una regulación integral de estos servicios. El Gobierno debe definir cuáles son los servicios ecosistémicos que se pueden “remunerar”, cómo se van a tasar, cuál va a ser el régimen de propiedad que les aplica, y cómo va a controlar los contratos que se hagan sobre los mismos. Hasta que no haya una regulación clara en esta materia, la implementación de

esquemas como el PSA, REDD+ y otras iniciativas relacionadas con la biodiversidad, será inviable desde el punto de vista jurídico y económico.

**Promover políticas de reintegración y justicia transicional con enfoque ambiental:** el Acuerdo implica procesos de reasentamiento y rendición de cuentas de los antiguos combatientes que presentan oportunidades para: 1) la protección del medio ambiente y 2) la recomposición del tejido social a través de formas de reintegración y reparación que desahagan o mitiguen los daños ecológicos producidos durante el conflicto.

Por ejemplo, el asentamiento temporal de cientos o miles de miembros de la FARC en las Zonas veredales transitorias de normalización genera oportunidades y retos. De un lado, puede generar presiones sobre los recursos naturales e impactar de forma negativa el medio ambiente de estas zonas. Por otro lado, pueden tener una finalidad de recuperación ambiental que sopesa las presiones sociales y ambientales que generará su presencia. En el Acuerdo se establece que en estas zonas se deben realizar las capacitaciones necesarias para que los integrantes de las FARC se reincorporen a la vida civil de forma exitosa. Consideramos que algunas de esas capacitaciones deben estar enfocadas en proyectos sostenibles ya sea relacionados con aprovechamientos forestales o de la biodiversidad, sistemas silvopastoriles o proyectos de reforestación y conservación que sean útiles para el posacuerdo y ayuden a minimizar los impactos negativos que pueden traer estas áreas. En efecto, en el Acuerdo se establece que en el proceso de reincorporación económica y social de los excombatientes “la participación en programas y proyectos de protección ambiental y desminado humanitario merecerá especial atención”.<sup>2</sup>

Un ejemplo relevante en este sentido es el de Mozambique, país en donde el conflicto afectó gravemente el estado de los recursos naturales y la biodiversidad del Parque Nacional de Gorongosa. Además de haber sido invadido por grupos armados, el parque también fue ocupado por millones de desplazados que ejercieron presión sobre los recursos naturales. Por ello, en 1994, el Gobierno empleó a varios excombatientes y a personas de la comunidad aledaña al parque para que ayudaran a restaurarlo. Los conocimientos especiales que tenían estos excombatientes del parque, de los animales y de los recursos que hacen parte de él fueron especialmente útiles para contrarrestar la caza furtiva de especies y controlar la extracción ilegal de recursos naturales. Además, el proyecto involucró

---

<sup>2</sup> Véase el punto 3.2.2.6 del Acuerdo Final.

a las comunidades de las zonas aledañas, permitiéndoles obtener ciertos recursos del parque a cambio de información sobre actividades ilegales que se estuvieran realizando dentro del mismo y de abstenerse de cazar o despejar ciertos terrenos. Esto no solo les permitió tener una fuente de recursos sino que también contribuyó a la construcción de confianza (Boyer y Stork, 2015; Pritchard, 2015).

Estas zonas también deben ser adecuadas con servicios públicos para que sus habitantes no tengan que utilizar los recursos naturales para satisfacer necesidades básicas. Un buen ejemplo en este sentido es el de Nepal. Tras la firma de los acuerdos de paz en 2006, los cerca de 20.000 miembros de las fuerzas maoístas fueron ubicados en una zona de concentración. Si bien, al igual que lo planteado para estas zonas en Colombia, se suponía que debían estar allí de seis meses a un año, algunos terminaron quedándose hasta 6 años. Por ende, para suavizar las tensiones con la población y reducir el impacto ambiental que generaban, se extendieron los servicios de las zonas de concentración (como el saneamiento y control de agua potable que hacían los desmovilizados) hacia la población circundante de la zona y se desarrolló un proceso de toma de decisiones conjunto entre pobladores y desmovilizados sobre los recursos naturales (UNEP, 2013, pp. 28-29).

Además de aplicar modelos como los anteriores, el Gobierno debe impulsar programas de reinserción y reparación que aprovechen el especial conocimiento de los excombatientes en áreas de alta biodiversidad. La propuesta del actual ministro de Ambiente, Luis Gilberto Murillo, de que los exguerrilleros sean contratados como guardabosques, es un paso en la dirección correcta (*El Espectador*, 2016f). En este sentido, el Gobierno y la sociedad civil deberán desplegar programas de reintegración de excombatientes con enfoque ambiental, programas que podrían ser considerados formas de reparación colectiva por parte de los magistrados de la Justicia Especial para la Paz, que deben imponer mecanismos de confesión de la verdad, reparación y garantías de no repetición a los excombatientes responsables de delitos no amnistiables. En esa línea, debe resaltarse que en el acuerdo final se establece que dentro de las sanciones que podrán ser impuestas por el Tribunal se pueden incluir actividades de participación o ejecución de programas de protección ambiental en zonas de reserva o de recuperación ambiental en las áreas afectadas por cultivos de uso ilícito.<sup>3</sup>

---

3 Véase el punto 5.1.2. del Acuerdo Final.

## **Propuestas de mediano plazo**

Para evitar que los proyectos y las actividades que se realicen en el marco del posacuerdo produzcan una degradación ambiental es necesario que el Gobierno impulse alternativas creativas que combinen la conservación con la producción sostenible. Estas actividades deben estar enfocadas hacia el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y deben ser una alternativa real para las poblaciones que habitan en áreas que tienen alguna figura de protección especial o que colindan con ellas. Algunos ejemplos de alternativas productivas que podrían desarrollarse en territorios como los municipios priorizados que tienen áreas protegidas y diferentes figuras especiales son:

**Implementar pagos por servicios ambientales (PSA):** es un mecanismo que garantiza que las personas que no puedan aprovechar productivamente sus predios, porque los usos del suelo no lo permiten o tienen restricciones ambientales, puedan recibir una contraprestación económica por el servicio ambiental que prestan. La figura de PSA ya existe en Colombia pero únicamente se relaciona con recursos hídricos y ha tenido poca aplicación. Según muestra el Informe de la Misión Rural para el Campo (DNP, 2015b, p. 212-213),

...el instrumento de PSA hídrico tampoco está siendo utilizado debido a que el Decreto [953 de 2013] limita los pagos a un periodo de 5 años, después de los cuales la entidad territorial debe comprar el predio correspondiente. Esto impide que los productores agropecuarios quieran vincularse a programas de PSA ya que estarían en riesgo de perder sus predios.

Por ello, una recomendación es convertir los PSA en una verdadera alternativa al desarrollo agropecuario que sea atractiva tanto para los productores como para las autoridades.

Hay otros esquemas de pagos por servicios ambientales que el Gobierno ha intentado implementar sin mucho éxito. Un ejemplo son los Certificados de Incentivo Forestal a la Conservación (Decreto 900 de 1997) y a la Reforestación (Ley 139 de 1994), que buscan remunerar a quien conserve o reforeste bosques, pero no han contado con los recursos necesarios para implementarse. Además, el incentivo a la reforestación está enfocado en la reforestación de especies introducidas y no nativas, y ambos incentivos exigen que quien accede a ellos tenga un título de propiedad privada sobre el terreno, lo que de facto limita la implementación de este esquema para los territorios étnicos.

Por ende, el Gobierno debe modificar estas limitaciones y aumentar los recursos destinados a estos esquemas para que los mismos se puedan implementar en debida forma y sean alternativas productivas reales para quienes habitan en bosques conservados o degradados. El esquema de BanCO2 ha sido relativamente exitoso y se ha extendido a diferentes zonas del país, pero debería incentivarse como una política de Estado, que no dependa de la voluntad del sector privado y que provea recursos económicos suficientes para que la conservación de zonas ambientalmente importantes sea una verdadera alternativa económica. Otros esquemas como el de pagos REDD+ también son una opción para fomentar la conservación que cuenta con recursos significativos de organizaciones internacionales, pero es necesario que se avance en su regulación, implementación y monitoreo en el país.

**Fomentar créditos verdes y reconvertir el modelo ganadero:** el Gobierno, en especial el Ministerio de Agricultura, debe avanzar en el fomento de prácticas sostenibles a través de incentivos como los créditos agropecuarios. Actualmente hay una variedad de créditos y programas para el fomento agropecuario pero no están enfocados en la promoción de objetivos ambientales, ni tienen en cuenta los impactos sobre el medio ambiente. En efecto, “las decisiones de asignación de recursos no parecen incluir criterios ambientales, como lo muestra el elevado apoyo suministrado a la ganadería bovina” (OCDE, 2014, p. 94). Es necesario que el Gobierno impulse una reconversión de prácticas insostenibles como la ganadería extensiva o los extensos monocultivos, que tienen impactos ambientales significativos y hacen un uso ineficiente de la tierra. Los créditos verdes y el impulso de programas silvopastoriles son una opción que debe potencializarse.

**Desarrollar y fortalecer el agro y el ecoturismo:** el agro y el ecoturismo han demostrado ser formas sostenibles de proveer fuentes de ingreso para las poblaciones que habitan en zonas protegidas y en sus áreas aledañas, tanto en países con conflicto como sin conflicto. Además, es una alternativa de empleo para los desmovilizados que aprovecha el conocimiento que tienen de estas zonas por haber sido quienes las dominaron por años. Sin embargo, es necesario que las autoridades ambientales realicen un control estricto de esta actividad para que no ponga en riesgo la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de estas áreas. Ruanda, Uganda e Indonesia son algunos de los ejemplos de cómo el ecoturismo ha ayudado a reactivar economías locales y a integrar a poblaciones vulnerables tras el fin del conflicto.

Tras la finalización del conflicto en Ruanda y Uganda, los gobiernos impulsaron fuertemente la industria del ecoturismo especializado en el avistamiento de gorilas.<sup>4</sup> El auge ha sido tal que en Ruanda el sector ha generado más de 81 millones de dólares, contribuyendo el 3,9 % del PIB (Maekawa, Lanjouw, Rutagarama y Sharp, 2015, p. 176). Esto además ha facilitado la etapa de posacuerdo y la conservación del medio ambiente pues, “cuando el ecoturismo provee medios de vida a las personas en situaciones de posconflicto, tanto el manejo de recursos naturales como la construcción de paz, se tornan más fáciles” (p. 117).

Otro ejemplo de cómo el ecoturismo ha servido para impulsar la recuperación del medio ambiente y la integración de excombatientes es el de Indonesia. Este país tiene la tercera selva tropical más grande del mundo y la segunda tasa de deforestación más alta. Tras la firma del acuerdo de paz en 2005, que puso fin a 30 años de conflicto, muchos excombatientes fueron empleados como guías turísticos en la región de Aceh (donde está ubicada la selva tropical). El turismo en esta área ha aumentado significativamente y es una fuente de empleo sostenible en zonas de protección.

Es un ejemplo fascinante de cómo las habilidades únicas de los excombatientes pueden ser promovidas y utilizadas para el desarrollo de negocios locales y fuentes de ingreso. También es un buen ejemplo de cómo el conocimiento adquirido durante el conflicto puede ser utilizado luego como medio de vida productivo si las oportunidades están presentes. (Boyer y Stork, 2015, pp. 204-205)

**Impulsar el biocomercio:** el anterior también es un buen ejemplo de cómo se puede aprovechar la biodiversidad de estas áreas para fines productivos, sin ponerlas en riesgo. Como se mencionó, en Colombia ya hay experiencias de biocomercio que han probado ser rentables y que

---

4 El gorila de montaña, que caracteriza estas regiones, se ha convertido en un importante símbolo y en un vehículo para el fortalecimiento de los esfuerzos de conservación, las economías nacionales y los medios de sustento locales (Maekawa, Lanjouw, Rutagarama y Sharp, 2015, p. 167). Los países se enfocaron en traer a turistas de gama alta, subiendo los precios de los diferentes servicios, para obtener ingresos significativos sin requerir una visita masiva de turistas que pudiera afectar la biodiversidad y atemorizar a los gorilas. Para impulsar el sector se otorgaron diferentes beneficios tributarios y se expidieron leyes encaminadas a atraer inversiones. Las grandes cadenas hoteleras se esforzaron por capacitar a la gente, empoderándola para que emprendiera sus propios negocios. El crecimiento del sector también impulsó el empleo en diferentes ramas de actividad.

han logrado un aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad. “Por ejemplo, en Putumayo, una hectárea de coca genera un ingreso anual aproximado de entre \$1.700 y \$11.000 euros, mientras que la comercialización de productos de valor agregado derivados de frutas pueden generar un ingreso anual de entre \$11.000 y \$12.000 euros” (Jaramillo y Stork, 2015, p. 257). El mercado mundial de biocomercio trae oportunidades importantes en donde el potencial de un país como Colombia es enorme. No obstante, es necesario que el Gobierno regule y reglamente de forma clara cómo se puede llevar a cabo el aprovechamiento de esta biodiversidad y facilite el acceso a mercados. También debe haber una inversión importante en investigación y tecnología para explotar ese capital de biodiversidad de forma racional y sostenible.

**Invertir en investigación y desarrollo:** una propuesta transversal a las anteriores es el necesario aumento de inversión en investigación y desarrollo. Ello es fundamental para realizar un debido ordenamiento ambiental, para entender la función de los diferentes servicios ecosistémicos e implementar esquemas de remuneración para la conservación de los mismos, y para el desarrollo de un sistema agrícola y ganadero con tecnologías sostenibles que garanticen un uso eficiente de la tierra y minimicen los impactos ambientales de estas actividades. Sin un avance en investigación y desarrollo, y sin una inversión en nuevas tecnologías, será difícil implementar las iniciativas necesarias para impulsar un crecimiento verde en la etapa de posacuerdo. La investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías deberá, además, incorporar el tema de la resiliencia al cambio climático en los sistemas de economía campesina para que los proyectos que se implementen no se trunquen por la variabilidad climática.

## **Propuestas sobre el modelo de desarrollo económico**

El segundo grupo de desafíos para el medio ambiente en la etapa de posacuerdo gira en torno al modelo de desarrollo económico y la importancia que se le ha dado a la política minero-energética. El modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales no renovables y las fuentes de energía del país pueden representar dificultades para la etapa de posacuerdo. Enfrentar estos desafíos será central, pues de no hacerlo, los conflictos socioambientales seguirán en ascenso, dificultando la implementación de las políticas y los programas para la construcción de paz. Por ello, hacemos las siguientes propuestas:

### ***Propuestas de corto plazo***

**Replantear del modelo económico concentrado en las industrias extractivas:** como hemos mencionado a lo largo del documento, para que la paz territorial pueda ir acompañada de una paz ambiental, el país debe repensar el modelo económico en que ha basado su desarrollo. El Gobierno debe materializar las afirmaciones que ha hecho sobre una apuesta por el “crecimiento verde” y darle un giro a la dependencia económica del país en materias primas como el petróleo y el carbón. Reconocemos que este proceso tomará tiempo, pero lo ponemos dentro de las propuestas de corto plazo porque consideramos que si no empezamos a hacer una transición en esa dirección, el resto de iniciativas tendrá efectos marginales.

### ***Propuestas de mediano plazo***

**Replantear la designación de la minería como “actividad de utilidad pública e interés social” y revisar las exenciones y deducciones tributarias del sector:** consideramos que el Gobierno y la Rama Legislativa deben replantear la designación de la minería como actividad de utilidad pública e interés social (art. 13 del Código de Minas). El Gobierno debe tener en cuenta los beneficios que esta actividad deja al país y a las regiones, los costos que genera y las implicaciones que dicha declaratoria tiene sobre el acceso a la tierra. Igualmente, y en relación con el punto anterior, es necesario que se evalúen las exenciones y deducciones tributarias que aplican al sector minero-energético “para determinar si sus externalidades ambientales se han tenido suficientemente en cuenta” (OCDE, 2014, p. 92).

**Implementar procesos de selección objetiva para títulos mineros y fijar la licencia ambiental para la fase de exploración:** con miras a garantizar que el desarrollo de la industria minera se haga de la forma más organizada posible y avalando los mejores beneficios y menores costos al país, el Gobierno debe modificar el procedimiento mediante el cual se otorgan los títulos mineros. El principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho” no garantiza ni las mejores prácticas ni los mejores beneficios económicos, ni que quien realice la actividad sea el mejor positor. Por el contrario, permite que muchas empresas con bajos estándares sociales y ambientales terminen llevando a cabo una actividad con fuertes impactos sociales y ambientales, muchas veces adelantada en zonas de especial interés ecológico.

Proponemos que el Gobierno implemente un proceso de selección objetiva similar al de las actividades de hidrocarburos y con las instancias de participación establecidas recientemente por la Corte Constitucional

para las Áreas Estratégicas Mineras. Este proceso deberá, además, diferenciar entre la minería de pequeña, mediana y a gran escala en términos de los requisitos y las obligaciones exigidos para los proponentes. Otra recomendación que varias instituciones y organizaciones, incluida la OCDE, venimos impulsando es que se exija una licencia ambiental para los trabajos de exploración minera. La ausencia de este requisito tiene efectos negativos en términos ambientales y sociales, y es causa de diversos conflictos y tensiones entre las poblaciones locales, el Gobierno y las empresas.

### **Propuestas de largo plazo**

**Diversificar la estructura de exportaciones:** la dependencia de las exportaciones de energías fósiles como el carbón o el petróleo no solo aumenta la fragilidad de los ingresos del Estado por la volatilidad de los precios internacionales de estas materias primas, sino que los costos ambientales y sociales son muy altos y ayudan a agravar los efectos del cambio climático. Por ende, es fundamental que Colombia diversifique sus exportaciones y las encamine hacia un futuro más sostenible. En ese sentido, el anuncio hecho por el ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, de un giro hacia “una nueva economía” es un paso en la dirección correcta (*Portafolio*, 2016). El Gobierno debe privilegiar sectores que jugarán un rol fundamental en el posacuerdo, como los sectores industrial, agrícola, turístico y de servicios, y enmarcar las políticas para el impulso de estos sectores dentro de una visión de desarrollo sostenible que sea compatible con la conservación y protección ambiental.

**Reformular la oferta energética:** también es necesario diversificar las fuentes de energía interna, y darle más importancia a las energías renovables no convencionales, como la eólica o la solar. La dependencia en energía hidráulica no parece ser sostenible ante épocas de sequía como las que ha sufrido el país en los últimos años. Para ello, es fundamental que el Gobierno incentive el uso de otras formas de energías limpias y renovables que no dependan tanto de la variabilidad climática e invierta en investigación científica para este propósito. El país ya tiene una ley sobre energías renovables (Ley 1715 de 2014) pero es necesario que se avance en su implementación. Igualmente, deben eliminarse los subsidios a combustibles, e incorporar el factor ambiental en el cobro de los mismos.

### **Propuestas para el fortalecimiento institucional**

El fortalecimiento de las instituciones del sector ambiental será fundamental para garantizar que en la etapa de posacuerdo haya una planifica-

ción y control de la gestión del medio ambiente adecuada, que propenda por asegurar que las intervenciones que se desarrollen para la implementación de los acuerdos no generen un deterioro ambiental. También es necesario que el sector ambiental se fortalezca para que pueda entrar a restaurar los daños al medio ambiente ocasionados por el conflicto. Para capacitar y fortalecer este sector proponemos:

### ***Propuestas de corto plazo***

**Cambiar el sistema de asignación de recursos de las CAR:** se debe reformar el sistema mediante el cual las CAR perciben sus recursos. Las CAR cuya jurisdicción corresponde a grandes áreas de protección o conservación ambiental, en donde hay poca población, están siendo castigadas presupuestalmente. Y son justamente estas corporaciones las que jugarán un rol determinante en los territorios del posacuerdo. Por ello, es prioritario que se reforme el sistema de asignación de recursos de estas entidades para que se le reconozca un valor económico a las labores de conservación que realizan y a los daños ambientales que ocasionó el conflicto.

### ***Propuestas de mediano plazo***

**Aumentar los recursos del sector:** el Gobierno debe aumentar los recursos destinados al sector ambiental para que este pueda cumplir con sus funciones. La asignación presupuestal de este sector no corresponde a las funciones que debe desempeñar, y menos aún a la luz de los desafíos que vienen en la etapa de posacuerdo. Por ello, el Gobierno debe pensar en nuevas fuentes de recursos para el sector. Una posibilidad es aumentar los impuestos relacionados con el medio ambiente y eliminar los subsidios implícitos a combustibles como la gasolina, el diésel o el ACPM que generan contaminación ambiental.<sup>5</sup> Igualmente, reiteramos que el Gobierno debe evaluar las exenciones y deducciones tributarias que otorga al sector extractivo pues el recaudo fiscal que recibe de actividades como la explotación de carbón no es acorde con el daño ambiental que generan ni con los ingresos que reciben quienes los explotan.

---

5 De acuerdo con el Informe Final de la Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria (2015 pp. 107-108) “en Colombia, ni los precios de los combustibles ni los impuestos a dichos productos reflejan bien el impacto ambiental que su uso ocasiona. Esto se evidencia con los diferenciales en los impuestos con que se grava a la gasolina y al ACPM o diésel. Los menores impuestos para el diésel —producto que tiene impactos más severos sobre el medio ambiente— han ocasionado un incremento acelerado de la demanda, agravando la contaminación principalmente de las áreas urbanas”.

**Fortalecer técnica y políticamente las entidades del sector:** para que las entidades del sector puedan cumplir con sus funciones en debida forma deben fortalecerse técnica y políticamente. El Ejecutivo debe evitar que el cargo de ministro de Medio Ambiente sea utilizado para llenar cuotas políticas, y procurar que quien lo ocupe tenga conocimientos del sector. Igualmente, debe evitarse la alta rotación en el cargo, ya que esta va en detrimento de los proyectos de largo aliento que deben realizarse. También debe garantizarse que en los centros de investigación, en la ANLA, en la Unidad de Parques Naturales y en las CAR haya recursos suficientes para contar con una planta de personal acorde con sus responsabilidades, tanto en términos de volumen como de experiencia. El sistema de pago contra entrega que viene aplicando la ANLA para los contratistas que realizan los informes requeridos para las licencias ambientales debe revisarse pues trae incentivos perversos que van en contra de los objetivos de la figura de licencia ambiental.

**Reformar el sistema de elección de gobierno de la CAR:** el sistema de elección y la estructura de gobernanza de las CAR debe ser reformado, pues las hace vulnerables a la cooptación política y económica. Se debe garantizar mayor transparencia y eficiencia en su actuación. Igualmente, es necesario que se cree una articulación eficiente entre la CAR y el sector central para que el país pueda tener una política ambiental coherente y acorde. Esto también aplica para las entidades del nivel nacional, ya que, como se vio, hay poca coordinación y mucha desarticulación en las funciones ambientales que cumple cada una de las entidades.

## **Propuestas para fortalecer la democracia ambiental**

Los desafíos derivados de la democracia ambiental consisten en garantizar la participación de las comunidades y entidades territoriales en las decisiones relacionadas con el medio ambiente que los afecten. La importancia de esta participación para la paz territorial fue reconocida en el punto sobre Reforma Rural Integral (RRI) firmado por los negociadores de La Habana, en donde se estableció “que la efectividad, transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependen en gran medida de la promoción de una amplia participación de las comunidades”. En esa medida, para avanzar en la implementación, proponemos:

### **Propuestas de corto plazo**

**Establecer un procedimiento de concertación entre municipios y nivel central:** es necesario que se implemente un mecanismo de concerta-

ción entre los territorios y la nación para que de forma conjunta definan en qué áreas y bajo qué condiciones se van a realizar actividades de minería. Sugerimos que este se realice en el marco del proceso de selección objetiva que proponemos para el otorgamiento de títulos mineros. De forma previa a la definición de las áreas por licitar, debería haber una sesión conjunta entre la Agencia Nacional Minera y el Concejo Municipal (que es quien tiene la competencia constitucional y legal para regular los usos del suelo) en donde se defina de forma conjunta qué áreas se licitarán y bajo qué condiciones. En esta reunión también debería participar la CAR con jurisdicción sobre el área y otras organizaciones sociales, ya que de esta forma se armonizan las visiones ambiental y regional, y el conocimiento local con las decisiones sobre minería.

### ***Propuestas de mediano plazo***

**Establecer audiencias públicas ambientales obligatorias:** es necesario que se creen instancias claras y efectivas para que quienes se vean afectados por los proyectos que se piensan desarrollar puedan participar, sobre todo en aquellos casos que generan graves impactos ambientales y requieren licencia ambiental. Por ello, se propone que las audiencias públicas ambientales, que ya están reguladas en la ley (Ley 99 de 1993), sean obligatorias en todos los procedimientos de licenciamiento o autorización ambiental, y que lo que se discuta en dichas audiencias sea tenido en cuenta en la expedición del acto que otorga, niega o modifica la licencia.

## Referencias

- AIDA y Red de Justicia Ambiental (2014). *Respuesta oficio OPTB-783/2014 concepto técnico acción de tutela expediente T-4.245.959*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Ariza, E., Chavarro, M., y Vargas, P. (1999). *Paisajes vividos y paisajes observados la percepción territorial en la zonificación ecológica del pacífico colombiano*. Ministerio del Medio Ambiente, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Andrade, G. (2004). Selvas sin ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación en Colombia. En Cárdenas, M. y Rodríguez Becerra, M. *Guerra, sociedad y medio ambiente* (pp. 107-173). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- ANIF (2014). *Auge minero-energético en Colombia: ¿hasta cuándo?* Bogotá: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- Banco de la República (2016). *Boletín de Indicadores Económicos, marzo 2016*. Bogotá: Banco de la República.
- Boyer, G. y Stork, A. (2015). The interface between natural resources and disarmament, demobilization, and reintegration: Enhancing human security in post conflict situations. En Young, H. y Goldman, L. *Livelihoods, natural resources and postconflict peacebuilding*. London: Earthscan.
- Cárdenas, M. y Rodríguez Becerra, M. (2004). *Guerra, sociedad y medioambiente*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Cabrera, M. y Fierro, J. (2013). Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia. En Garay, L. *Minería en Colombia: derechos, políticas públicas y gobernanza* (pp. 89-123). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Canal Albán, F. y Rodríguez Becerra, M. (2008). Las corporaciones autónomas regionales. Quince años después de la creación del SINA. En Rodríguez Becerra, M. *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 303-386). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Carrizosa, J. (2008). Instituciones y ambiente. En Rodríguez Becerra, M. *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 1-58). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Cepal (2012). *Valoración de daños y pérdidas: ola invernal 2010-2011*. Bogotá: Misión BID-Cepal.
- CGR (2006). *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2005-2006*. Bogotá: Contraloría General de la República.

- CGR (2011). *Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2011-2012*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- CGR (2015). *Primera Encuesta nacional de víctimas*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University Press.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2004). Greed and Grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers* (56), 563-595.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). *Informe Final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Comisión de Seguimiento (2009). *Décimo Primer informe. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación*. Bogotá.
- Conca, K. y Wallace, J. (2012). Environment and peacebuilding in war torn societies: Lessons from the UN Environment Programme's experience with post-conflict assesment. En Jensen, D. y Lonergan, S. *Assesing and restoring natural resources in post-conflict peacebuilding* (pp. 64-84). London: Earthscan.
- Defensoría del Pueblo (2014). *Crisis humanitaria en el Chocó: diagnóstico, valoración y acciones de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Dinero (2016a). Detrás del meme: lo que no le han dicho del petróleo en La Macarena. Recuperado de <http://www.dinero.com/pais/articulo/en-la-macarena-siguen-licencias-petroleras-despues-de-hupecol/225230>.
- Dinero (2016b). La inflación más alta de los últimos 7 años. Recuperado de <http://www.dinero.com/economia/articulo/la-inflacion-alta-ultimos-anos/217685>.
- DNP (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (2015a). *Conpes 3850. Fondo Colombia en Paz*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (2015b). *El Campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Duncan, G. (2015). *Exclusión, insurrección y crimen*. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas.

- Durán, C. A. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Revista Estudios Sociales*, 60-73.
- Echandía Castilla, C. (2013). Narcotráfico: génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales. *Informes FIP*, 19.
- Eisler, R. (1991). *Cyanide hazards to fish, wildlife, and invertebrates: A synoptic review*. Maryland: U.S. Fish and Wildlife Service.
- El Espectador* (2010). La maldición de La Macarena. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso-226206-maldicion-de-macarena>.
- El Espectador* (2011). El guardaparques de Paramillo. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/el-guardaparques-de-paramillo-articulo-276761>.
- El Espectador* (2014). Las FARC controlan hasta la biodiversidad en La Macarena. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/farc-controlan-hasta-biodiversidad-macarena-articulo-495515>.
- El Espectador* (2016a). ANLA revoca licencia ambiental en La Macarena. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/anla-revoco-licencia-petrolera-macarena-articulo-628043>.
- El Espectador* (2016b). *Bosques de paz en el Guaviare: una apuesta ambiental en el posconflicto*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/files/especiales/apuesta-ambiental-posconflicto/index.html>
- El Espectador* (2016c). El pasado y presente de Caño Cristales. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-pasado-y-presente-de-cano-cristales-articulo-627384>.
- El Espectador* (2016d). La Macarena se opone a la explotación petrolera. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/macarena-se-opone-explotacion-petrolera-articulo-626974>.
- El Espectador* (2016e). La paz nos va a permitir sacar más petróleo de zonas vedadas por el conflicto. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/economia/paz-nos-va-permitir-sacar-mas-petroleo-de-zonas-vedadas-articulo-627058>.
- El Espectador* (2016f). Ministro de Ambiente propone que los excombatientes de las FARC se vuelvan guardabosques. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/ministro-de-ambiente-propone-los-excombatientes-de-farc-articulo-640405>
- El Espectador* (2016g). ¿Desastre ambiental en La Macarena? ANLA otorga licencia de explotación en la Serranía de La Macarena. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/desastre-ambiental-anla-otorga-licencia-de-explotacion-articulo-626805>.

- El Espectador* (2016h). Renuncia Fernando Iregui, Director de la ANLA. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/renuncia-fernando-iregui-director-de-anla-articulo-629076>.
- El País* (2013). Consultas contra la explotación minera son ilegales: Ministro de Minas. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/consultas-contra-explotacion-minera-son-ilegales-ministro-minas>.
- El Tiempo* (2007). Jefe paramilitar Hernán Giraldo confesó crimen de directora del parque Tayrona. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3827669>.
- El Tiempo* (2011). Minería de gran escala y los beneficios ¿qué? Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4444111>.
- El Tiempo* (2014). Mineras y petroleras dejan de pagar impuestos por 2,8 billones. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/impuestos-mineras-y-petroleras/14616055>.
- El Tiempo* (2015a). La deforestación arrasa con La Macarena. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/deforestacion-en-los-llanos-orientales/16407856>.
- El Tiempo* (2015b). Caño Cristales: la reinención de toda una comunidad. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/turismo-en-cano-cristales/16369650>.
- El Tiempo* (2016a). Las razones por las que el Gobierno suspendió la licencia en La Macarena. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/ciencia/razones-que-llevaron-a-reversar-licencia-en-macarena/16564486>.
- El Tiempo* (2016b). Los otros ocho bloques petroleros en La Macarena que no serían viables. Recuperado de <http://m.eltiempo.com/estilo-de-vida/ciencia/los-otros-8-bloques-petroleros-en-la-macarena-que-no-serian-viables/16569161/1/home>.
- El Tiempo* (2016c). Parques Naturales de Colombia recibieron casi un millón de turistas. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/viajar/record-de-turismo-en-parques-naturales-colombianos/16512446>.
- Fajardo, D. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. *Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas*.
- Fajardo, D. (2004). El conflicto armado y su proyección en el campo. En Cárdenas, M. y Rodríguez Becerra, M. *Guerra, sociedad y medio ambiente* (pp. 67-105). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

- FIP (2015). *El ELN y la industria petrolera: ataques a la infraestructura en Arauca*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación y resolución*. Bilbao: Gernika Gogoratuz.
- García Villegas, M. y Espinosa, J. (2013). *El Derecho al Estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J., Revelo Rebolledo, J. y Espinosa Restrepo, J. (2011). *Los estados del país: instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- Giraldo, J. y Muñoz, J.C. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Colombia*. Eafit: Medellín.
- Grupo de Memoria Histórica (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH.
- Guhl Nannetti, E. (2015). Evolución del Ministerio de Ambiente de Colombia en sus primeros veinte años: 1994-2014. En Guhl Nannetti, E. y Leyva, P. *La gestión ambiental en Colombia: 1994-2014. ¿Un esfuerzo insostenible?* (pp. 25-108). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Guhl Nannetti, E. y Leyva, P. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Gutiérrez, F. y Barón, M. (2008). Órdenes subsidiados: coca, esmeraldas. La guerra y la paz. *Colombia internacional*, 102-129.
- Hanson, T., Brooks, T., Da Fonseca, G., Hoffman, M., Lamoreux, J., Machlis, G. et al. (2009). Warfare in Biodiversity Hotspots. *Conservation Biology*, 23 (3), 578-587.
- IAEA (2005). *Guidebook on environmental impact assessments for in situ leach mining projects*. Vienna: International Atomic Energy Agency.
- Instituto Alexander von Humboldt. La biodiversidad y los recursos ecosistémicos. Recurso electrónico. Recuperado de <http://www.humboldt.org.co/es/biodiversidad/que-es-la-biodiversidad>.
- Ibáñez, A. y Muñoz, J. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Notas de Política*. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Ideam (2015). *Estudio Nacional de Agua 2014*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -Ideam.
- Ideam (2015). *Aumenta deforestación en Colombia para 2014*. Recuperado de [http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset\\_publisher/96oXgZAhHrhJ/content/aumenta-deforestacion-en-colombia-para-2014](http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/96oXgZAhHrhJ/content/aumenta-deforestacion-en-colombia-para-2014)

- Ideam, PNUD, MADS, DNP y Cancillería (2015). *Primer Informe Bienal de Actualización de Colombia ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Resumen Ejecutivo. Bogotá.
- IGAC (2012). *Aporte para la construcción de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- IGAC (2012). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Jaramillo Castro, L. y Stork, A. M. (2015). Linking to peace: Using biotrade for biodiversity conservation and peacebuilding in Colombia. En Young, H. y Goldman, L. *Livelihoods, natural resources, and post-conflict peacebuilding* (pp. 253-280). London: Earthscan.
- Jaramillo, S. (2014). *La Paz territorial*. Boston: Conferencia dictada en la Universidad de Harvard.
- Jensen, D. y Lonergan, S. (2012). Placing environment and natural resource risks, impacts and opportunities on the post conflict peacebuilding agenda. En Jensen, D. y Lonergan, S. *Assesing and restoring natural resources in postconflict peacebuilding* (pp. 1-13). London: Earthscan.
- Johnstone, S. y Mazzo, J. (2013). Global warming and the arab spring. En Werrell, C. y Femia, F. *The Arab Spring and Climate Change: A Climate and Security Correlation Series* (pp. 15-21). Center for Climate and Security. Recuperado de <https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2012/04/climatechangearabspring-ccs-cap-stimson.pdf>.
- Kelley, C., Mohtadi, S., Cane, M., Seager, R. y Kushnir, Y. (2015). Climate change in the fertile crescent and implications of the recent syrian drought. *PNAS*, 112 (2).
- La Silla Vacía (2014). 10 razones por las que apostarle al carbón es cosa del pasado. Recuperado de <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/10-razones-por-las-que-apostarle-al-carbon-es-cosa-del-pasado-46705>.
- Lavaux, S. (2006). Natural resources and conflict in Colombia: complex dynamics, narrow relationships. *International Journal*, 62 (1), 19-30.
- LeBillon, P. (2001). The political ecology of war: Natural resources and armed conflicts. *Political Geography* (20), 561-584.
- Leiteritz, R., Nasi, C. y Rettberg, A. (2009). Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado colombiano. *Colombia Internacional*, 215-229.
- Leyva, P. (2015). Los institutos de investigación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En Guhl Nannetti, E. y Leyva, P. *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* (pp. 117-214). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

- Maekawa, M., Lanjouw, A., Rutagarama, E. y Sharp, D. (2015). Mountain gorila ecotourism: Supporting macroeconomic growth and providing local livelihoods. En Young, H. y Goldman, L. *Livelihoods, natural resources and post-conflict peacebuilding* (pp. 167-186). London: Earthscan.
- Mance, H. (2008). La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio de Medio Ambiente colombiano. En Rodríguez Becerra, M. *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 101-239). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Mantilla Valbuena, S. (2012). Economía y conflicto armado en Colombia: los efectos de la globalización en la transformación de la guerra. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 35-55.
- Martin, C. (2015). *On the Edge: The State and the Fate of the World's Tropical Rainforests*. Vancouver: Greystone.
- Matthew R. y Hammill, A. (2012). Peacebuilding and Adaptation to Climate Change. En Jensen, D. y Lonergan, S. *Assesing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding*. London: Earthscan.
- Massé, F. y Camargo, J. (2012). *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia*. Bogotá: CIT Pax Colombia.
- McNeely, J. A. (2003). Conserving forest biodiversity in times of violent conflict. *Oryx*, 37 (02), 142 -152.
- Medina, C. (2005). La economía de la guerra paramilitar: una aproximación a sus fuentes de financiación. *Análisis Político* (53) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p.77-87.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2013). 310.349 hectáreas, tasa promedio anual de deforestación del país para el periodo 1990-2010. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=1189:el-uso-sostenible-de-los-bosques-prioridad-de-minambiente-496>
- Ministerio de Justicia y ODC. (2015). *Reporte de drogas de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Justicia.
- Miranda, M., Uribe-Blanco, A., Hernández, L., Ochoa, J. y Yerena, E. (1998). *All that glitters is not gold: Balancing conservation and development in Venezuela's frontier forests*. World Resources Institute. United States.
- Molire, D., Evans, K. y Willgoose, G. (2002). Temporal trends in erosion and hydrology for a post-mining landform at Ranger Mine. *Supersing Scientist Report* 165.

- Navarrete-Frías, C. y Thoumi, F. (2005). *Illegal Drugs and Human Rights Of Peasants and Indigenous Communities: the Case of Colombia. MOST 2 Policy Papers*.
- Negrete, R. (2013). Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos. En Garay, L. *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. (pp. 23-55). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Negrete, R. (2013). Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos. En Garay, L. *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza* (pp. 23-56). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Ocampo, S. (2009). Agroindustria y conflicto armado: el caso de la palma de aceite. *Colombia Internacional*, 169-190.
- OCDE (2014). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Colombia 2014*. Santiago de Chile: Cepal.
- OCDE (s. f.). *Glosario de términos estadísticos*. Recuperado de <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1740>
- O'Neill, B. (1990). *Insurgency and terrorism: Inside modern revolutionary warfare*. NewYork: Brassey's.
- Ortiz, C. (2003). Agricultura, cultivos ilícitos y medio ambiente en Colombia. En Cárdenas, M. y Rodríguez Becerra, M. *Guerra, sociedad y medio ambiente* (pp. 297-352). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Pardo Becerra, Á. (2013). Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano. En Garay, L. *Minería en Colombia: derechos, políticas públicas y gobernanza* (pp. 177-211). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Paul, J. y Campbell, G. (2011). *Investigating rare earth element mine developments in EPA region 8 and potential environmental impacts*. Estados Unidos: U.S. Environmental Protection Agency.
- Pécaut, D. (2015) Un conflicto armado al servicio del statu-quo social y político. *Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas*.
- Peña, X., Vélez, M., Cárdenas, J. y Perdomo, N. (2016). La propiedad colectiva mejora las inversiones de los hogares: lecciones en titulación de tierras a las comunidades afrocolombianas. *Documentos CEDE*.
- Perry, G. y Palacios, C. (2013). Emprendimiento alrededor de la minería y el petróleo en Colombia. *Documentos CEDE*.
- Pizarro Leongómez, E. (2015). *Una lectura múltiple y pluralista de la historia*. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

- PNUD (2014). *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas.
- Portafolio (2016). La “nueva economía” colombiana del Minhacienda. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/entrevista-minhacienda-habla-nueva-economia-fem-medellin-497263>
- Pritchard, M. (2015). From Soldiers to Park Rangers: Post-conflicto natural resource management in Gorongosa National Park. En Young, H. y Goldman, L. *Livelihoods, Natural resources and post-conflict peacebuilding* (pp. 215- 233). London: Earthscan.
- RAISG (2012). *Amazonía bajo presión*. São Paulo: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada.
- Razzaque, J. (2013). Information, participation and access to justice in environmental matters. En Alam, S., Hossain Bhuiyan, M., Chowdhury, T. y Techera, E. *Routledge handbook of international environmental Law* (pp. 137-153). New York: Routledge.
- Rettberg, A. (2002). *Preparar el futuro: conflicto y postconflicto en Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- Rettberg, A., Leiteritz, R. y Nasi, C. (2014). Different resources, different conflicts? A framework for understanding the political economy of armed conflict and criminality in the Colombian regions. Documento de trabajo. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=2499580> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2499580>.
- Reyes, A. (1996). El narcofeudalismo armado. *Revista Estrategia Económica y Financiera* (242), 36-38.
- Rodríguez Becerra, M. (2003). Cultivos Ilícitos y Medio Ambiente. *Análisis histórico del narcotráfico en Colombia*. Bogotá: VIII Cátedra Anual de Historia “Ernesto Restrepo Tirado”.
- Rodríguez Becerra, M. (2009). ¿Hacer más verde al Estado colombiano? *Revista de Estudios Sociales*, 32, 18-33.
- Rodríguez Garavito, C. (2012). La paradoja de las instituciones colombianas. En Rodríguez Garavito, C. y Portes, A. *Las instituciones en Colombia: un análisis sociológico*. Bogotá: Uniandes.
- Rodríguez Garavito, C. (2015). Las nuevas fronteras de la justicia constitucional: la democracia ambiental y las consultas populares en conflictos socioambientales. En Corte Constitucional de Colombia. *Memorias del Encuentro constitucional por la tierra* (pp. 407-422). Bogotá: Universidad del Rosario.

- Rodríguez Garavito, C. y Baquero Díaz, C. (2015). *Reconocimiento con redistribución. El derecho y la justicia étnico racial en América Latina*. Bogotá: Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, C. y Portes, A. (2012). *Las instituciones en Colombia: un análisis sociológico*. Bogotá: Uniandes.
- Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D. (2012). Impuestos, clientelismo y tecnocracia: una etnografía institucional de la administración de impuestos en Colombia. En Rodríguez Garavito, C. y Portes, A. *Las instituciones en Colombia: un análisis sociológico*. Bogotá: Uniandes.
- Rodríguez, G. (2011). *Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Ross, M. (2002). Natural resources and civil war: An overview. *World Bank Research Observer*, 1-37.
- Ross, M. (2003). The natural resource curse: How wealth can make you poor. En Bannon, I. y Collier, P. *Natural resources and violent conflict: Options and actions* (pp. 17-42). Washington D.C.: The World Bank.
- Ross, M. (2004). How do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases. *International Organization*, vol. 58, No. 1, p. 35-67.
- Rudas Lleras, G. y Espitia Zamora, J. E. (2013). Participación del Estado y la sociedad en la renta minera. En Garay, L. J. *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista* (pp. 125-169). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Rudas Lleras, G. y Espitia Zamora, J. (2013). La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia. En Garay, L. *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (pp. 27-83). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Rudas, G. (2014). Revisando el debate sobre renta minera y government take: el carbón a gran escala en Colombia. En Garay, L. *Minería en Colombia: daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo* (pp. 309-378). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Saade, M. (2013). Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y Perú. *Macroeconomía del Desarrollo* (137), 1-57.
- Sánchez, C. (2017) Tierra en transición: Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia. Bogotá: Dejusticia. (Sin publicar).
- Sarmiento, M. (2010). Dicha y desdicha: carbón y cambio climático. *Razón Pública*. Recuperado de <http://razonpublica.com/index.php/econom-y>

- sociedad-temas-29/1056-dicha-y-desdicha-carb-cambio-climco.html.
- Semana* (2010). Así fue la Operación Sodoma que dio muerte a Jojoy. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/asi-operacion-sodoma-dio-muerte-jojoy/122357-3>.
- Semana* (2016). La institucionalidad bogotana ha desfilado por Ibagué intimidándonos. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/ibague-guillermo-jaramillo-asegura-que-altos-funcionarios-hacen-lobby-a-favor-de-mineras/463363>.
- Semana* (2004). La selva o la vía. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-selva-via/67792-3>.
- Semana* (2013). Los parques: de las balas a la paz. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-parques-de-las-balas-la-paz/358371-3>
- Semana Sostenible* (2016a). ANLA: una crisis de autoridad. Recuperado de <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/anla-una-crisis-de-autoridad/34902>.
- Semana Sostenible* (2016b). Triunfo de Vargas Lleras: Iregui se queda en la ANLA. Recuperado de <http://sostenibilidad.semana.com/actualidad/articulo/iregui-se-queda-en-la-anla/35354>.
- Steer, A. (2014). Forest Loss and Climate: Empowering Communities can Help. *LiveScience*. Recuperado de <http://www.livescience.com/47105-local-governance-protects-endangered-forests.html>.
- Stone, C. (1972). Should Trees have legal standing? Towards legal rights for natural objects. *45 Southern California Law Review* 450.
- Tierra Digna y Melo, D. (2016). *La minería en Chocó en clave de derechos. Investigación y propuestas para convertir la crisis socioambiental en paz y justicia territorial*. Bogotá: Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna.
- Tierra Digna, Rocha Gómez, J., Melo Ascencio, D. y Peña Lizarazo, R. (2015). *El carbón en Colombia ¿quién gana, quién pierde? Minería, comercio global y cambio climático*. Bogotá: Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna.
- UNEP (2009). *From Conflict to PeaceBuilding: The role of natural resources and the environment*. Kenya: UNEP.
- UNEP (2013). *The role of natural resources in disarmament, demobilization and reintegration*. Kenya: UNEP.

- UNODC (2016). *Colombia: explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas en Contra de la Droga y el Delito.
- UNODC (2015). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2014*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
- UPME (2014). *Plan de expansión de referencia generación -Transmisión 2014-2018*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Estratégica.
- Valencia, L. y Ávila, A. (2016). *Los retos del posconflicto, Justicia, Seguridad y Mercados Ilegales*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.
- Valencia, L. y Obando, C. (2015). *Retos nacionales y territoriales del posconflicto*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.
- Vargas Valencia, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. En Garay, L. *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista* (pp. 57-88). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Vargas, J. (2012). Costos del conflicto y consideraciones económicas para la construcción de paz. En Rettberg, A. *Construcción de paz en Colombia* (pp. 239-272). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Verdad Abierta (2015). ¿Por qué mataron a Jaime Varela? *Portal Verdad Abierta*. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/la-vida-por-la-justicia/articulos/5737-por-que-mataron-a-jairo-varela>
- Werrell, C. E., Femia, F. (2013). Global warming and the arab spring. En Werrell, C. E. y Femia, F. *The arab spring and climate change: A Climate and security correlation series* (pp. 15-21). Center for Climate and Security. Recuperado de <https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2012/04/climatechange-arab-spring-ccs-cap-stimson.pdf>.
- Yepes, F. (2001). Ganadería y transformación de ecosistemas: un análisis ambiental de la política de apropiación territorial. En Palacio, G. *Naturaleza en disputa: ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

• DOCUMENTOS 1

***ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

***LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

***LA ADICCIÓN PUNITIVA:***

***La desproporción de leyes de drogas en América Latina***

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

***ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES:***

***experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali***

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

***INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:***

***la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia***

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

***ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

***LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO:***

***Un estudio experimental en Bogotá***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA  
DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano  
2013

• DOCUMENTOS 9

**ACOSO LABORAL**

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 10

**ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN  
PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa

Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro  
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial  
y las condiciones de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito,  
Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte  
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS.  
Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO:  
una historia por contar**

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez  
2013

• DOCUMENTOS 16

***OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos***

Publicación digital  
Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny  
2013

• DOCUMENTOS 17

***GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES***

***Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas***

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman  
2014

• DOCUMENTOS 18

***VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales***

Publicación digital e impresa  
Carlos Cortés Castillo  
2014

• DOCUMENTOS 19

***NO INTERRUMPIR EL DERECHO***

***Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE***

Publicación digital  
Nina Chaparro González, Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 20

***DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA: oscuridad en lo privado y luz en lo público***

Publicación digital e impresa  
Vivian Newman  
2015

• DOCUMENTOS 21

***REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?***

***Una tensión entre seguridad e intimidad***

Publicación digital e impresa  
Sebastián Lalinde Ordóñez  
2015

• DOCUMENTOS 22

***FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO***

***ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios***

Publicación digital  
Silvia Rojas Castro, Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 23

**CASAS DE JUSTICIA:**

***una buena idea mal administrada***

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,  
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,  
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano  
2015

• DOCUMENTOS 24

**LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.**

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción  
del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO  
EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,  
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 26

**CUIDADOS PALIATIVOS:**

***abordaje de la atención en salud  
desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana  
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO  
DE DERECHOS HUMANOS:**

***justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente***

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos  
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.**

***La construcción del estado local en Colombia***

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,  
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,  
Natalia Duarte Mayorga  
2016

**NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES:**

***la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)***

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio  
2016

## Con la firma del Acuerdo final para la terminación

del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le da fin a una guerra de 52 años y cierra la etapa de negociación de la paz, estaremos ante los desafíos –aún más complejos– de la construcción de la paz.

Mediante la colección Ideas para construir la paz, Dejusticia busca aportar a esta tarea con una serie de documentos temáticos que ofrecen diagnósticos y propuestas sobre algunos de los retos institucionales centrales de esta nueva etapa. En este texto analizamos el impacto del conflicto sobre el medio ambiente y los desafíos que surgen en la etapa de construcción de paz.

A lo largo de estas cinco décadas de conflicto armado en Colombia, las disputas por los recursos naturales y los conflictos socioambientales han estado entrelazadas con la violencia de formas muy diversas. Los grupos armados ilegales, tanto de derecha como de izquierda, han derivado parte de su sustento de la explotación o el gravamen de economías extractivas, desde la coca hasta el oro, la madera y el carbón. Igualmente, buena parte del conflicto armado se ha desarrollado en zonas altamente biodiversas, cubiertas por bosques o selvas tropicales. La voladura de oleoductos, la deforestación asociada a los cultivos de uso ilícito y la minería ilegal son tan solo algunos de los flagelos que han dejado estas décadas de conflicto sobre el medio ambiente. Sin embargo, como mostramos en este documento, la violencia también ha tenido un efecto ambiental preservador y paradójico. Los actores armados han impuesto barreras de hecho sobre áreas altamente biodiversas y, en cierta medida, han ayudado a conservarlas.

Por lo anterior, consideramos que para contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia es necesario prevenir y tramitar pacíficamente los conflictos socioambientales. Para construir una paz ambiental el país deberá enfrentar diversos desafíos como la tarea pendiente de ordenar el territorio, el replanteamiento de una economía fuertemente dependiente de los recursos naturales no renovables, la debilidad de la institucionalidad ambiental y el reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana en las decisiones.

978-958-56030-8-0



9 789585 603080